

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Радојица С. Лазић

**ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА
КОНТРОЛА РАДА СЛУЖБИ
БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ
СРБИЈИ ОД 2000. ДО 2010. ГОДИНЕ**

докторска дисертација

Београд, 2013. године

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Radojica S. Lazić

**DEMOCRATIC AND CIVIL CONTROL
OF WORK OF SECURITY SERVICES
IN THE REPUBLIC OF SERBIA
FROM 2000 TO 2010**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2013

Ментор:

др Драган Р. Симић, редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду

Чланови комисије:

др Мирослав Хацић, редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду

др Радомир Милашиновић, редовни професор Факултета безбедности Универзитета у Београду

Датум одбране:

САЖЕТАК

За већину друштава која су крајем прошлог и почетком овог века ушла у процес транзиције и свеобухватних реформи демократска и цивилна контрола деловања служби безбедности постала је нужан предуслов њихових успешних извођења.

У Републици Србији тај процес отпочео је после 2000. године, након политичких промена и потребе да се у оквиру зацртаних циљева ка интеграцијама изврши коренита реформа постојећег сектора безбедности, па самим тим и безбедносно-обавештајног система. Зато су промене саставни део постојећих процеса. У том процесу органи јавне власти, где спадају и службе безбедности, морају бити потчињени и контролисани од легитимно изабраних политичких власти, на основу усвојених правних стандарда. Управо због тога треба истаћи да је тај процес динамичан, да он има свој ток и своје фазе и да подразумева и одређене закономерности.

У овом раду детаљно су анализирани постојећи правни прописи, као и политичка пракса која се односи на рад служби безбедности у Србији. Између осталог, пропитивана је и анализирана примена важећих законских норми, разматраних свих актера који су задужени за спровођење контроле. То се, пре свега, односи на законодавну (парламентарну), извршну и судску власт, али и независне државне институције, организације цивилног друштва и јавност. Посебна пажња посвећена је унутрашњим (интерним) контролама које се спроводе у службама безбедности.

У засебним одељцима обрађено је и анализирано свих шест облика контроле који се примењују над службама безбедности у Републици Србији. Дошло се до закључка да је за успостављање потпуније контроле потребно исправити и одређене недоречености када су законске норме у питању и донети јасне и предвидиве законе. Пре свих, нови закон о БИА или закон који би на јединствен начин регулисао рад свих служби безбедности. У том закону неопходно је

прецизно регулисати надлежности служби безбедности, посебно око примене метода, мера и поступака, којима се нарушавају људска права и слободе. Изменом Кривичног законика и Законика о кривичном поступку јасније регулисати примену посебних поступака и мера које у различитим правним режимима користе БИА и ВБА. Уз то формирати Телекомуникациони оперативно-технички центар који би се бавио спровођењем наложених посебних поступака и мера.

Поред тога, потребно је радити на јачању парламентарне контроле и капацитета посланика у новоформираном Одбору за контролу служби безбедности, али и других одбора, као и подизања свести да је то њихова обавеза, те да је за спровођење веома битна и политичка воља.

Рад Савета за националну безбедност потребно је уредити на другачији начин, тако да у њему буду заступљени представници законодавне, извршне и судске власти.

У раду је потврђено да је у последњих неколико година учињен значајан напредак у повећању транспарентности служби безбедности у Србији. Редовно се ажурирају информатори, поштују се законске одредбе које се односе на приступ информација од јавног значаја, повећано је учешће организација цивилног друштва у "јавним пословима", па самим тим и успостављању одређених облика сарадње са службама безбедности.

Очекује се да ће истраживање послужити у научне сврхе у даљем проматрању и продубљивању ове теме. Политичким одлучиоцима може бити од користи ради успостављања потпуније, ефикасније и делотворније демократске и цивилне контроле над службама безбедности у Србији.

Кључне речи: *службе безбедности, власт, реформа, демократија,*

Научна област: *Политичке науке*

Ужа научна област: *Међународне студије - студије безбедности*

УДК број: 351.74/.75(497.11):340.132

RESUME

For most societies which at the end of the last and beginning of this century started the process of transition and comprehensive reforms, democratic and civil control of security services' activities has become a necessary precondition for their successful execution.

In the Republic of Serbia the process began after the year 2000, after political changes and the need, within the framework of goals set toward integration, to make a radical reform of the existing security sector, and by this of the security-intelligence system. That is why changes are a constituent part of the existing processes. In this process public authority bodies, which include security services, must be subordinated and controlled by the legitimately elected political authorities, based on adopted legal standards. That is why it should be stressed that the process is dynamic, has its flow and its phases and implies certain legal measures.

This paper analyses in details the existing legal regulations, as well as the political practice relating to the work of security services in Serbia. Among other things, implementation of the valid legal norms has been examined and analyzed for all the contemplated actors in charge for implementation of control. This primarily relates to the legislative (parliamentary), executive and judicial authorities, but also to independent governmental institutions, civil society organizations and the public. Special attention was devoted to internal controls implemented in security services.

Separate sections discuss and analyze all six forms of control implemented over security services in the Republic of Serbia. The conclusion was reached that for establishing of more control it is necessary to correct certain incompleteness concerning legal norms,

and to adopt clear and predictable laws, primarily a new law on BIA (Security-Information Agency), or a law which would in a unique way regulate work of all security services. This law must regulate the competences of security services precisely, especially concerning implementation of methods, measures and procedures which threaten human rights and freedoms. Amendments to the Criminal Law and the Criminal Procedure Code should more clearly regulate implementation of special procedures and measures which BIA and VBA (Military Security Agency) use in different legal regimes. Additionally, a separate telecommunication operative-technical center should be formed, which would deal with implementation of the ordered special procedures and measures.

Besides, it is necessary to work on strengthening of parliamentary control and capacity of the members of Parliament in the newly-formed Board for Control of Security Services, but also of other boards, as well as on raising the awareness that that is their obligation, and that political will is also very important for implementation.

The work of the National Security Council should be regulated in another way, so as to include representatives of the legislative, executive and judicial authority.

The dissertation confirms that in the last several years a significant progress has been made concerning the increase of transparency of security services in Serbia. Information bulletins are regularly updated, legal provisions relating to the access to information of public importance are obeyed, participation is increased of civil society organizations in "public affairs", and by this establishing of certain forms of cooperation with security services.

The research is expected to be useful for scientific purposes in further contemplation and deepening of the subject. Political decision-makers may find it useful for establishing of a more complete, more efficient and more effective democratic and civil control over security services in Serbia.

Key words: *security services, authority, reform, democracy, civil control,*

Republic of Serbia

Scientific field: *Political sciences*

Specific scientific field: *International studies - security studies*

UDC number: *351.74/.75(497.11):340.132*

САДРЖАЈ ДИСЕРТАЦИЈЕ

УВОДНИ ДЕО

1. Механизми за успостављање демократске и цивилне контроле	15
2. Теоријски и категоријално-појмовни оквир	21
2.1. Табела 1: Дефиниције безбедности	23
2.2. Различита поимања безбедности у теоријама међународних односа	26
3. Шта је то демократска и цивилна контрола	33
4. Ближе одређење и значење појма: "контрола" и "надзор"	37
5. Најзначајнија међународна документа која се односе на демократску и цивилну контролу служби безбедности	41
5.1. Табела 2: Норме и стандарди за надзор служби безбедности	44
6. Начела демократске и цивилне контроле	46
7. Начела "доброг управљања"	47
8. Безбедносни процеси у Србији	48
9. Одређење истраживања	53
10. Правци истраживања	56
11. Хипотетички оквир	57
12. Методе истраживања	61
13. Научни циљ истраживања	62

ПРВИ ДЕО

I. Историјски развој служби безбедности на простору СФРЈ -

са посебним освртом на врсте и облике контроле

1.1. Одређење појма „служба безбедности“	64
1.2. Врсте служби безбедности у Србији	66
1.3. Развој служби безбедности у Србији	67
1.3.1. Од Првог српског устанка до Првог светског рата	68
1.3.2. Период између два светска рата	70
1.3.3. Раздобље Другог светског рата	71
1.3.4. Период од 1945. до 1966. године	72
1.3.5. Период од Брионског пленума до 1992. године	73
1.3.6. Период након конституисања СРЈ, од 1992. до 2002. године	75
1.3.8. Период од 2002. до 2007. године	77
1.4. Службе безбедности Министарства спољних послова	78
1.5. Начини, врсте и облици контроле служби безбедности некадашње СФРЈ	80

II. Службе безбедности у Републици Србији

1.6. Безбедносно-информативна агенција (БИА)	83
1.6.1. Надлежности, овлашћења и обавезе БИА	83
1.6.1.1. Овлашћења БИА	84
1.6.1.2. Обавезе БИА	85
1.6.2. Организациона структура БИА	86
1.6.3. Припадници БИА	87
1.6.4. Послови у надлежности директора	88
1.6.5. Организациона шема БИА	90
1.6.6. Буџет БИА	91
1.6.7. Документациони фондови БИА	91
1.6.8. Приступ информацијама и јавност рада БИА	92
1.6.9. Прописи који ограничавају јавност рада БИА	93
1.7. Војнобезбедносна агенција (ВБА)	95
1.7.1. Надлежности ВБА	95

1.7.2. Организациона структура ВБА	96
1.7.2.1. Организациона шема ВБА	97
1.7.3. Области деловања ВБА	97
1.7.4. Овлашћења припадника ВБА	99
1.7.5. Посебни поступци и мере које примењује ВБА	100
1.8. Војнообавештајна агенција (ВОА)	103
1.8.1. Надлежности ВОА	103
1.8.2. Организациона структура ВОА	104
1.8.2.1. Организациона шема ВОА	106
1.8.3. Послови и задаци ВОА	106
1.8.4. Начин обављања послова ВОА	109
1.8.5. Војнодипломатске мисије и изасланства	110
1.8.6. Руковођење у ВБА и ВОА	111
1.8.7. Припадници ВБА и ВОА	112
1.9. Полицијска овлашћења служби безбедности	113
1.10. Службе безбедности и отварање досијеа	115
1.11. Критички осврт на законе о службама безбедности	118
1.12. Међународна сарадња служби безбедности	119

ДРУГИ ДЕО

2. Контрола и надзор коју спроводи законодавна власт	124
2.1. Парламент - надлежност над службама безбедности	124
2.1.1. Народна скупштина Републике Србије	127
2.1.1.1. Инструменти контроле извршне власти	130
2.1.1.2. Битни предуслови за контролу служби безбедности	131
2.1.1.3. Контрола буџета	133
2.1.1.4. Формирање парламентарног одбора	134
2.1.1.4.1. Контролна и надзорна тела и службе безбедности	136
2.1.1.4.2. Парламентарна тела у другим државама	139
2.1.1.5. Неопходни услови за скупштинску контролу	143

2.1.1.5.1. Правни оквир	144
2.1.1.5.2. Оспособљеност за вршење контроле - обичајна пракса	146
2.1.1.5.3. Политичка воља	147
2.1.1.6. Одбор за одбрану и безбедност	149
2.1.1.6.1. Надлежности Одбора за одбрану и безбедност	149
2.1.1.6.2. Извештавање Одбора	150
2.1.1.6.3. Непосредни надзор	152
2.1.1.6.4. Обавеза чувања тајне	155
2.1.1.7. Законска (не)утемељеност различитих облика контроле	156
2.1.2. Шта доноси нови Пословник Народне скупштине	159
2.1.3. Други одбори Народне скупштине у контроли служби безбедности	160
2.1.4. Уместо закључка	163
2.1.5. Налази и препоруке истраживања	165

ТРЕЋИ ДЕО

3. Контрола и надзор коју спроводи извршна власт	170
3.1. Извршна власт и контрола служби безбедности	170
3.1.1. Заштитни механизми од злоупотреба извршне власти	172
3.1.2. Начин избора и положај Владе у уставно-правним системима	174
3.1.3. Надлежности Владе Републике Србије	177
3.1.3. 1. Надлежност Владе над службама безбедности	178
3.2. Председник Републике Србије	179
3.3. Савет за националну безбедност	183
3.3.1. Положај Савета у другим државама	184
3.3.1.1. Савет као уставна категорија	185
3.3.1.2. Савет образован председничким декретом	185
3.3.1.3. Савет образован посебним законом	186
3.3.1.4. Модел сличан Савету	186
3.3.2. Положај Савета у националном законодавству	187
3.3.3. Делокруг Савета за националну безбедност	189

3.3.4. Састав Савета за националну безбедност	191
3.3.5. Начин рада Савета	191
3.3.6. Биро за координацију рада служби безбедности	192
3.3.7. Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података	193
3.3.7.1. Размена података са страним државама	194
3.3.7.2. Надзорна улога Министарства правде	196
3.3.8. Критички осврт на решења у Закону о основама уређења служби безбедности	199
3.3.8.1. Мишљења и препоруке које треба сагледати	202

ЧЕТВРТИ ДЕО

4. Контрола и надзор коју спроводе судске власти	206
4.1. Судска власт - надлежност над службама безбедности	206
4.1.1. Контрола законитости и заштита појединачних права	207
4.1.2. Заштита људских права - после 11. септембра	211
4.2. Ограничавање уставних и људских права и слобода	213
4.2.1. Која су људска права неповредива	214
4.3. Законско утемељење деловања служби безбедности	215
4.4. Посебна овлашћења којима се нарушавају људска права и слободе	216
4.5. Европски суд за људска права и заштита права на приватност	217
4.6. Законски основ за контролу коју спроводе судске власти	219
4.7. Правни основ за примену посебних мера и поступака	223
4.7.1. Посебни поступци и мере на основу ЗКП	226
4.7.2. Кривична дела у надлежности служби безбедности	230
4.8. Примена посебних поступака и мера на основу закона о службама безбедности у Републици Србији	234
4.8.1. БИА - основ за примену посебних поступака и мера	237
4.8.2. ВБА - основ за примену посебних поступака и мера	239
4.8.3. Спорне одредбе закона о службама безбедности, које се односе	

на примену посебних поступака и мера	240
4.9. Примена посебних поступака мера и заштита података о личности	246
4.10. Основ за заштиту и поштовање приватности комуникација	246
4.11. Упоредно-правна анализа примене посебних поступака и мера у другим државама	250

ПЕТИ ДЕО

5. Контрола коју спроводе независне државне институције	257
5.1. Независне државне институције и службе безбедности	257
5.1.1. Институција Заштитник грађана	259
5.1.2. Надлежности Заштитника грађана	262
5.1.3. Заштитник грађана и контрола служби безбедности	265
5.1.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности као независна државна институција	268
5.1.2.1. Остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја	270
5.1.2.2. Поступак пред органом власти	273
5.1.2.3. Право жалбе	274
5.1.2.4. Надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	275
5.1.2.5. Повереник и контрола служби безбедности	277
5.1.3. Државна ревизорска институција	279
5.1.3.1. Надлежности ДРИ	281
5.1.3.2. Организација и састав ДРИ	283

ШЕСТИ ДЕО

6. Контрола коју остварују организације цивилног друштва и јавност	285
6.1. Грађани и јавност	286
6.2. (Не)оправдани захтеви или потреба за транспарентношћу	289

6.3. Улога медија	293
6.4. Јавност и цивилно друштво	294
6.5. Организације цивилног друштва у Србији	298

СЕДМИ ДЕО

7. Облици унутрашње контроле у службама безбедности	304
7.1. Значај интерне контроле служби безбедности	304
7.2. Поштовање законитости у раду припадника служби безбедности	307
7.3. Дисциплинска одговорност припадника служби безбедности	310
7.4. Унутрашња контрола у БИА	314
7.4.1. Интерна буџетска контрола и ревизија у БИА	316
7.5. Унутрашња контрола војних служби безбедности	317
7.5.1. Генерални инспектор	318
7.6. Родна равноправност у службама безбедности	321

КРИТИЧКА И ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Закључна разматрања	322
---------------------	-----

СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ

Књиге, публикације и чланци	339
Правни извори и документи	356
Интернет адресе	364

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. Механизми за успостављање демократске и цивилне контроле

У савременим државама на почетку 21. века промена глобалног безбедносног окружења довела је до пораста претњи као што су: пролиферација оружја за масовно уништење, међународни тероризам, међународни организовани криминал, илегална трговина људима и робом која подлеже контроли, масовна имиграција, праће новца и сл. Ове претње доносе и нове изазове у погледу функционисања система националне безбедности, а то се природно одражава и на нове сложености у успостављању ваљаних механизма за њихову контролу. У таквим околностима безбедносно-обавештајни системи морају да се прилагоде новонасталој ситуацији и да побољшају своју ефикасност. Ипак, то ствара и потенцијалне претње равнотежи између ефикасности система националне безбедности и његове демократске и јавне контроле. "Догађаји од 11. септембра 2001. интензивирали су расправе у вези са тенденцијама које воде ка смањењу транспарентности служби безбедности и слабљењу ионако исувише неодређеног и нејасног система јавне контроле."¹

Полазећи од посла којим се баве службе безбедности требале би бити предмет одговарајуће демократске и цивилне контроле. Пропитујући овај сложен друштвени феномен, сасвим разложно намеће се као питање: да ли постоји универзални, општеприхватљив и примењив модел за њихову контролу? Многи истраживачи покушали су да пронађу одговор на ово питање. Ипак, скоро сви

¹ Види: Andrzej Karkoszka, "Security Sector Reform - the Concept, its Political Usefulness and Growing Importance", In: *Setting the 21st Century Security Agenda*, Peter Lang publ., Bern, Switzerland, 2003, p. 84.

сложили су се у једном: Не постоји јединствен нити општепримењив модел за демократску и цивилну контролу служби безбедности.² Начелно, постоје само општи обрасци и полазна начела, који би могли бити заједнички за све службе у свету.

Даље, за ефикасну контролу и надзор, сами закони нису довољни. Морају бити успостављени делотворни и јасни начини и процедуре за тумачење и спровођење донетих закона, али и утврђен однос између нормативног и стварног.

Оно у чему се слаже већина научника и истраживача из ове области: Ханс Борн, Филип Флури, Марина Капарини, Јанг Лин, Тимоти Едмундс, Питер Гил, Овен Грин, Хејнер Ханги, Мирослав Хацић и многи други³ - без обзира који облик контроле у демократским друштвима је доминантан, у већини земаља контролу активности служби безбедности спроводе законодавне, извршне и судске власти. Сваки сегмент контроле има своју специфичну улогу и чини само један део у систему контроле, одговорности, надгледања и надзора, чија је сврха да обезбеди законитост, пропорционалност и исправност за активности које службе безбедности, због природе свога посла извршавају у тајности.

Изабране власти на основу уставних и законских овлашћења одговорне су за функционисање служби безбедности. Основни проблем који се у том ланцу појављује је „потреба за тајношћу“. Отуд и питање: Како обезбедити делотворну

² Опширније о томе у: *Intelligence Practice and Democratic Oversight - A Practitioner's View*, Occasional Paper 3, DCAF-Intelligence Working Group, Geneva, July 2003, p. 37.

³ Већина од наведених су и сарадници Женевског демократског центра за контролу наоружања (DCAF). DCAF је међународна фондација основана 2000. године на иницијативу Швајцарске Конфедерације. Центар подстиче и подржава државне и недржавне институције у напорима за јачање демократске и цивилне контроле оружаних и безбедносних снага и промовише међународну сарадњу у овим областима. Центар сакупља информације, врши истраживања у циљу идентификовања проблема, утврђивања научених лекција и предлаже најбоље праксе у области демократске контроле оружаних снага и цивилно-војних односа. Он даје савете и подршку заинтересованим странама, владама, парламентима, војним властима, међународним организацијама, невладиним организацијама и академским круговима. Руководи се принципима неутралности, непристрасности, поштовања родне равноправности, као основу за подршку легитимним одрживим процесима реформе. Седиште му је у Женеви са сталним канцеларијама у Бејруту, Бриселу, Љубљани, Рамали и Тунису. Има преко 100 запослених из више од 30 земаља. Тренутно у чланству окупља 61 државу.

демократску и цивилну контролу над службама безбедности, а да се истовремено не повреди „принцип тајности“?

До средине 70-тих година прошлог века, за обавештајне и безбедносне службе већине европских земаља, САД и Канаде, могло се поуздано рећи да није постојала контрола законодавне и судске власти над њима. Наиме, у скоро свим демократским државама тога времена, сматрало се, а и у пракси је било тако, да је то искључиво право извршне власти.

Такве службе, у многим земљама, попут САД, Канаде, Аустралије, Велике Британије, СР Немачке, Француске, па и СФРЈ, функционисале су на основу уредби или декрета извршних власти (најчешће поверљивог карактера).

Примера ради, парламентарни надзор националних служби безбедности у СР Немачкој почео је да се спроводи 1978. године,⁴ а у већини других западноевропских земаља (искључујући Холандију у којој је нека врста спољног надзора уведена још 1952. године), као и у Канади и Аустралији 1980-их, у Великој Британији тек 1994. године,⁵ а у Француској још није уведен.⁶

Крај Хладног рата и нестанак блоковске поделе света, представљају нову фазу у развоју контролних механизма и надзора служби безбедности, која је започела у пост-комунистичким и постконфликтним друштвима. Она се нарочито односила на земље које су настале распадом бившег Совјетског Савеза. Многе од њих, посебно оне у Источној и Југоисточној Европи - су уз охрабрење и помоћ западних демократија реформисале своје обавештајне и безбедносне службе стављајући их, неке по први пут, у законски оквир, под надзор извршних и законодавних власти.

⁴ На основу Закона о контроли обавештајне делатности и Закона о контролним телима од 11.04.1978. године. Опширније о томе види: Андреја Савић, Младен Бајагић, *Безбедност света - од тајности до јавности* (друго измењено и допуњено издање), Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2005, стр. 180-181.

⁵ Види: *Intelligence Service Act 1994*, Chapter 13, 10, 26, May 1994.

⁶ Види: *Intelligence Practice and Democratic Oversight - A Practitioner's View*, op. cit., p. 42.

Тај процес донео је и нове дилеме у текућем процесу редефинисања концепта безбедности, јер је безбедност и безбедносне студије у Европи и САД померио с бриге само за опстанак државе (тврди приступ) на бригу за економско благостање и укупан просперитет и, што је најважније, ставља појединца у само средиште пажње (меки приступ).⁷ Актуелизацији "меког" приступа безбедности посебно су допринеле асиметричне претње безбедности као што су тероризам и организовани криминал, односно процес социјалне нестабилности, економски проблеми, проблеми у вези с миграцијама, угрожавањем животне средине, пандемијама заразних болести и другим појавама и процесима који у традиционалном концепту "тврде" безбедности нису препознавани као безбедносни процеси и појаве.

У већини источноевропских држава парцијалне реформе⁸ направљене су у изузетно тешким околностима пост-комунистичке транзиције. Новоуспостављени политички режими и институције, заједно са демократским вредностима и нормама које их потврђују, биле су крхке. Свеобухватне политичке промене и процес изведене лустрације, углавном је регрутовао непрофесионално особље. Посебан фокус односио се на лојалност пост-комунистичким властима и непријатељству према претходном режиму. У многим случајевима то је довело до губитка институционалног капацитета, интерним поделама у службама безбедности и имало је за последице дубоке и често неконструктивне политизације међу запосленима. Да би обезбедиле правну основу, законске одредбе врло често су на некритички, на несистематичан и чак на контрадикторан начин копиране или нестручно импровизоване из законодавстава развијенијих демократија.⁹ Наведени проблеми још више су погоршани недостатком демократске културе. Један број некадашњих припадника служби безбедности, који

⁷ Више о томе види у: Richard Cohen and Michael Mihalka, *Cooperative Security - New Horizons for International Order*, George C. Marshall Center, 2005.

⁸ Термин "Реформа сектора безбедности" први пут је употребила у британском парламенту Клара Шорт 1998. године, лабуристички посланик и министар за развој. Концепт су касније, у оквиру теорије безбедносних студија, разрадили британски научници на Краљевском колеџу у Лондону и на Брадфорд универзитету (Мајкл Кларк, Ентони Форстер, Овен Грин, Тим Едмундс, Малколм Чалмерс, Дилан Хендриксон и др).

⁹ Као пример могу се, рецимо, узети балтичке земље које су образац за комплетна законска решења у сектору безбедности преузеле од западних демократија. И поред тога имале су озбиљних проблема, јер већи део тих решења није било могуће применити и уклопити у националне оквире.

је остао без посла, затражио је запослење у приватним компанијама које се баве пословима безбедности. Та појава резултирала је формирањем паралелног безбедносног сектора,¹⁰ који је стварао озбиљан проблем новоформираним службама у тим државама.¹¹

Дакле, у првој половини деведесетих година 20. века, у пост-комунистичким земљама Средње и Источне Европе одвијала се транзиција, а један од њених приоритета била је деполитизација инструмената моћи и увођење демократске и цивилне контрола над службама безбедности. Чак су се и у многим земљама у развоју Трећег света дешавали процеси везани за пост-конфликтну стабилизацију и обнову, при чему је овим процесима пажња усмерена на питања везана за функционисање тог система. Стварање структура и механизма је заједничка одлика таквог развоја, кроз које ће легитимне политичке власти бити у стању да врше управљање институцијама безбедности.

Терористички напад од 11. септембра 2001. године на циљеве у САД може се означити као још један нови моменат који је важан у даљем развоју и реформи безбедносно-обавештајних служби у свету. Већина земаља поучена горким америчким искуством своје безбедносне системе, укључујући и службе безбедности, морала је "устројити" (реорганизовати) према новим безбедносним изазовима и претњама (међународном тероризму и нарастајућем организованом криминалу, пролиферацији оружја за масовно уништење, трговини људима и наркотицима). У таквим околностима службе безбедности, добиле су шири овлашћења, нарочито у примени одговарајућих мера, метода и поступака, које су у директној колизији са прокламованим начелима о људским правима и слободама.

Многе земље суочене са новим облицима безбедносних претњи и чињеницом да се њима не могу супротстављати на дотадашњи начин биле су принуђене на

¹⁰ Таквих примера било је у Бугарској, Румунији, Чехословачкој и неким државама из бившег СССР.

¹¹ О томе под тачком 63 говори и Извештај Венецијанске комисије, усвојен на 71 пленарној седници у Венецији, 1. и 2. јуна 2007. године. Текст је доступан на: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp).

широку размену оперативних безбедносних података и информација са државама из свих делова света. Међународна сарадња на плану благовременог идентификовања потенцијалних безбедносних опасности добила је после наведених терористичких аката, потпуно нову и изузетно значајну димензију. Истина, подаци добијени кроз сарадњу са страним партнерским службама подлежу и одговарајућим правилима заснованим на поштовању устројених договора и процедура о размени таквих података и информација.¹²

Тако су службе на основу безбедносних процена, добиле, већ поменуто, много већа овлашћења, нарочито у примени одговарајућих мера, метода и поступака, која су у директној колизији са прокламованим начелима о правима и слободама човека. Ако се службама безбедности дају превелика овлашћења за поступања у интересу "обезбеђења мирног и просперитетног живота и благостања у одређеној друштвеној заједници", онда се, сасвим разложно, намеће и потреба за успостављањем нових и још делотворнијих поступака и механизма за контролу тих овлашћења.

Да би биле делотворне, службе користе тајна средства и методе. Како би адекватно и благовремено се супротставиле новим безбедносним ризицима и претњама од политичких власти захтевају додатна овлашћења. Демократија, међутим, тежи транспарентности у обављању јавних послова и тражи стриктно поштовање људских слобода и права. "Иако постоје да би штитиле безбедност и имовину грађана и њихових политичких заједница у којима грађани живе, у таквим околностима постоји и опасност да саме службе постану потенцијални извор претњи".¹³ Како би се то предупредило, владајуће политичке елите

¹² Рецимо, на такав начин добијени подаци не могу се уступати на коришћење некој другој служби безбедности. Одређеним законским или подзаконским актима регулише се њихово чување. У неким државама парламентарним одборима за контролу рада служби није дозвољен приступ тим подацима. Такав пример имамо и у Канади и у Аустралији. Чланови Одбора за контролу служби безбедности Народне скупштине Републике Србије, на основу Закона о основама уређења служби безбедности, не могу од служби безбедности, приликом непосредног надзора, "тражити податке и информације који су прибављени разменом са страним службама и међународним организацијама".

¹³ Hans Born, *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services, Practices and Procedures*, Working Paper Series, no. 20, Geneva, May 2002.

успостављају сложени и компламентарни систем процедура и контролних механизма за спречавање таквих могућности.

Тиме се жели осигурати подређеност служби безбедности цивилним властима и општем интересу. Такав систем, демократске и цивилне контроле, данас је прихваћен као неизоставно обележје демократског уређења. Уграђен је у уставе савремених држава, ослањајући се, поред сопствених правних аката, између осталог, и на бројна међународна документа.¹⁴

О успостављеном систему контроле, коју омогућавају постојећа законска решења, недостацима и мањкавостима у њиховом нормирању, као и о томе како се у пракси примењују над службама безбедности у Србији, детаљније ће бити изложено у наредним поглављима.

2. Теоријски и категоријално-појмовни оквир

Крајем 20. века дошло је до значајних промена у међународним односима, пре свега до промена у поимању безбедности и до појаве нових изазова, ризика и претњи безбедности. Поменута дешавања утицала су да дође до системског прилагођавања новонасталим глобалним и регионалним безбедносним околностима, што је неминовно довело и до редефинисања укупне замисли безбедности.¹⁵

¹⁴ Преглед најзначајнијих међународних докумената о овој теми види у: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, 2005.

¹⁵ Како пишу Курт Кембел и Кристин Партемор, појам редефиниција безбедности увео је 1977. године еколог Лестер Браун, у свом чланку под насловом „Redefining National Security“, тврдећи да се „претње безбедности сада могу појавити мање из односа државе према држави а више из односа човека према природи. Постепено смањење резерви нафте и погоршање земљиног биолошког система су сада претња безбедности држава свуда.“ Видети: Lester Brown, “Redefining National Security,” *Worldwatch paper 14*, Worldwatch Institute, Washington, October 1977, p. 6. Наведено према: Kurt M. Campbell and Christine Parthemore, „National Security and Climate Change in Perspective“, in: Kurt M. Campbell, Ed., *Climatic Cataclysm: The Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change*, Brookings Institution Press, Washington, D. C., 2008, pp. 1-25. (цитат је са стране 3.)

Под појмом национална безбедност, углавном, се подразумева жељено стање заштићености државе које се може постићи елиминисањем претњи и ризика по виталне вредности државе. Из тога проистиче да је то вишезначан појам који у најопштијем смислу представља стање у коме држава сматра да јој не прети војни напад, политички притисак или економско угрожавање споља, као ни екстремни политички, економски, идеолошки, верски, етнички или културни атак, изнутра. То омогућава држави да може да се развија самостално или у заједници са другим државама.

Тај термин је први употребио Волтер Липман (Walter Lipman) још 1943. године, у његовом делу "Америчка спољна политика".¹⁶ После Другог светског рата овај појам нашао је широку примену у политичком речнику савремених држава. У том контексту он је употребљаван да означи унутрашњу и спољну безбедност државе, односно безбедност државе у односу на спољне и унутрашње изворе угрожавања.

Овакво поимање националне безбедности последица је, према ставу Андреје Савића,¹⁷ "још Вестфалског уговора из 1648. године, по коме је држава доминантни представник међународних односа и носилац универзалног стандарда политичке легитимности". Тим "уговором државе су ограничене само спољним окружењем, тј. силом других држава. Постоје док сопственом снагом могу да гарантују своју аутономију". Државама је дозвољена свака врста активности унутар сопствених граница, док им је забрањена интервенција у другим државама.¹⁸

¹⁶ Види: Walter Lipman, *U. S. Foreign Policy*, Hamish Hamilton, London, 1943, p. 32, према: Синиша Таталовић, *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006, стр. 143.

¹⁷ Види: Андреја Савић, *Национална безбедност*, КПА, Београд, 2007, стр. 40-41; о томе види и у: Љубомир Стајић и Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд, 2007, стр. 41-42; Саша В. Мијалковић, *Национална безбедност*, КПА, 2011, стр. 63.

¹⁸ О томе како је најбоље постићи националну безбедност тога доба, а на основу изнетог става о положају и улози државе говоре дела: Макијавелија (Niccollo Machiavelli), Бодена (Jean Bodin), Хобса (Thomas Hobbs), Мора (Thomass Morus) и Русоа (Jean Jacge Rousseau).

У табели број један дате су неке од најважнијих дефинија безбедности. Табела је преузета из књиге Алана Колинса „Сувремене сигурносне студије“.¹⁹

2.1. Табела 1: Дефиниције безбедности

"Безбедност као таква је релативна слобода од рата, здружена с релативно високим очекивањима да потез неће бити последица ниједног рата који би се могао договорити.“ Ian Bellamy, "Towards a theory of international security", *Political Studies*, 29/1 (1981.), стр. 102.

"Нација је безбедна у мери у којој није у опасности да мора жртвовати кључне вредности да би избегла рат, те је способна, ако је изазову, да их задржи победом у таквом рату.“ Walter Lippman, цитирано у: Barry Buzan, *People, States and Fear* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.) стр. 16.

“Национална безбедност не може бити дефинисана као способност одолевања агресији споља“ Giacomo Luciani, "The economic content of security", *Journal of Public Policy*, 8/2 (1989.), стр. 151.

"Претња националној безбедности је акција или низ догађаја који 1) драстично и у релативно кратком распону времена прете смањењем квалитета живота становника државе или 2) значајно прете сужавањем опсега политика које су доступне влади државе или приватним, невладиним ентитетима (особама, групама, корпорацијама) унутар државе.“ Richard H. Ullman, "Redefining security", *International Security*, 8/1 (1983.), стр. 133.

"Безбедност у објективном смислу, мери одсуство претњи усвојеним вредностима, а у субјективном смислу, одсуство страха да ће те вредности бити

¹⁹ Видети: Алан Колинс, ур., *Сувремене сигурносне студије*, Центар за међународне и сигурносне студије Факултета политичких знаности свеучилишта у Загребу, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 17.

угрожене.“ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1962.), стр. 150.

"Безбедност – небезбедност се дефинише у односу на рањивости – и унутрашње и спољне – које прете или су у могућности да сруше или ослабе државне структуре, и територијалне и институционалне и владајуће режиме. Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament* (Boulder: Lynne Rienner, 1995.), стр. 9.

"Еманципација је ослобађање људи (као појединаца и као група) од физичких и људских препрека које их спречавају да остваре оно што су слободно одабрали да учине... безбедност и еманципација су две стране истог новчића. Еманципација, а не моћ или поредак, ствара праву безбедност. Теоријски, еманципација јесте безбедност.“ Ken Booth, "Security and emancipation"; *Review of International Studies*, 17/4 (септембар 1991.), стр. 319.

"Уколико људи, били они министри у влади или приватне особе, неко питање посматрају као неку врсту претње својим животима и на њега одговоре политички, онда би се то питање требало схватити као безбедносно питање.“ Peter Hough, *Understanding Global Security* (London: Routledge, 2004.), стр. 9.

"Безбедност... подразумева и средства присиле за обуздавање агресора и све начине уверавања, потпомогнуте изгледима за постизање узајамних користи, у сврху преображаја сукоба у сарадњу.“ Edward A. Kolodziej, *Security and International Relations*" (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), стр. 25.

У оквиру различитих приступа у безбедносној теорији и пракси, према Драгану Р. Симићу,²⁰ "средишња замисао најширег (тадашњег) **реалистичког** приступа и из њега насталих преобликованих праваца и школа, јесте замисао националне безбедности, која је раније често означавана као спољна безбедност државе".

²⁰ Види: Драган Р. Симић, *Наука о безбедности - Савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 29 и Драган Р. Симић, "Савремене теорије безбедности", у: Павле Јанковић (ур.), *Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности*, друго и допуњено издање, ИСАЦ, Београд, 2007, стр. 169.

Исти аутор даље наглашава да се не прави потребна разлика између државне и националне безбедности, те да се "никада, наимае, поуздано не зна, уколико се претходно не разјасни на који се релевантни објекат безбедности мисли: на државу као установу у ужем смислу, на етнички одређен и по правилу већински народ у њој, на политичку заједницу свих држављана или, што је најпожељније, на све грађане, чланове друштва о коме је реч, независно од њихове етничке, верске, "социјеталне" и идеолошке припадности".²¹

Према неким другим ауторима, попут Митра Ковача, она обухвата и безбедност људи (грађана, странаца и лица без држављанства на територији земље) и државе, али и партиципирање на пољу међународне и глобалне безбедности. Реч је о „објективном стању нације и државе, као и о мерама и активностима државних органа и институција које се предузимају ради заштите основних националних вредности и интереса у области спољне и унутрашње политике, економије, одбране, образовања, научно-истраживачког рада, културе и у другим областима друштвеног живота“.²²

Радован Вукадиновић под „националном безбедношћу подразумева физички опстанак једне државе и њеног становништа, заједно са основним атрибутима независности и сталним материјалним просперитетом државе“.²³

Дакле, треба рећи да је традиционално поимање концепта националне безбедности раније проистицало из анархичне природе међународног система, у коме је "држава (била) једини референтни објекат и субјекат безбедности“. Међутим, данас су видљиви напори, у измењеним условима међународног система, да се „прошири садржај националне безбедности на више референтних објеката безбедности, као што су појединац, друштвене групе, друштво, међународни и глобални систем“. На тај начин, „национална безбедност, поред

²¹ Ibid., стр. 29 и 170.

²² Митар Ковач, *Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности – Теоријске основе*, Свет књиге, Београд, 2003.

²³ Види: Рамо Маслеша, *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 37.

државе у међународном систему, садржи и све друге безбедносне ставове, од индивидуалног до системског нивоа".²⁴

2.2. Различита поимања безбедности у теоријама међународних односа

Теорија реализма. Родоначелник реал-политичког промишљања власти и државе је *Макијавели*, са средишном тачком "нове владавине" (*principati nuovi*) које су створене силом и које се силом морају одржавати. *Хобс* се бави идејом о "владавинском уговору" који склапају владар и народ у корист "левијатанске" државе (за *Хобса* безбедност је апсолутна вредност). *Боден* је развио једну од најпознатијих дефиниција суверенитета као моћи која конституише државу, а *Русо* у одређивању суверенитета полази од опште воље која подразумева укључење појединаца/грађана, али са доминантном позицијом заједнице.²⁵

Међународни систем је виђен као арена у којој државе теже да постигну сопствену сигурност на штету својих суседа, а међународни односи као борба за власт, јер су државе, у немогућности трајног мира, у контексту "безбедносне дилеме" стално покушавале да стекну предност једна над другом. Овакав став који се ослања на бројне претпоставке о функционисању међународног система и међународних односа, дели велики број садашњих аутора.

Унутар реалистичке школе, постоје и одређене аберације у односу на темељне претпоставке у виду:

²⁴ Види: Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security in the Post-Cold War Era* (second edition), Pearson Longman, London, 1991, pp. 175-193.

²⁵ Осим изворних дела, као што су Макијавелијев "Владалац", Хобсов "Левијатан", Морова "Утопија" и др. Вреди видети монографије које се баве идејама ових филозофа као што су: Хаген Шулце, *Држава и нација у европској историји*, Филип Вишњић, Београд, 2002; Дејвид Хелд, *Демократија и глобални поредак*, Либертас, Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 49-65; Ернест Касирер, *Мит о држави*, Нолит, Београд, 1972; Коста Чавошки, *Револуционарни макијавелизам*, Рад, Београд, 1989.

- а) контингентног реализма (који се још назива и дефанзивним реализмом) а који се залаже за сарадњу међу државама, у циљу побољшања безбедности;
- б) структуралног реализма који сматра да се до безбедности долази анализом структуре међународног система, односно да је "национална безбедност" производ исхода дешавања на нивоу структуре међународног система;
- в) неокласичног реализма, који комбинујући основне ставове класичног реализма и неореализма покушава да одговори на критике упућиване присталицама неореалистичке теорије да су занемарили улогу личности и анализу држава у својим виђењима међународне политике.²⁶

Теорија либералног институционализма. Настала је у ери окончања Хладног рата,²⁷ представља теоријски правац истраживања и промишљања новог, проширеног и продубљеног концепта безбедности, при чему се прихватају многе од темељних поставки заговорника реализма.

Идући даље од савремених реалиста и неореалиста који су свесни да је систем држава уздрман последицама глобализације, па су тиме неопходна прилагођавања у пракси, тако поједини либерални институционалисти фокусирају пажњу са националне безбедности на друге нивое и субјекте попут недржавних чинилаца и међународне сарадње, а у процесу "рачвања глобалне структуре" (Џејмс Розенау).

Ова група научника прихвата многобројне темељне поставке реалиста. Роберт Киохејн, Џозеф Нај и други припадници ове школе тврде да је *међународна*

²⁶ Шире о реалистичкој теорији међународних односа видети у: Hans Morgentau, "Реалистичка теорија међународне политике", у: Владимир Иблер, прир., *Међународни односи – уводна студија изабрани текстови*, Напријед, Загреб, 1971, стр. 152-164; Дамир Грубиша, предговор књизи Kennetha N. Waltza, *Човјек, држава и рат*, Барбат, Загреб, 1998, стр. ix-xxvi; Андреја Милетић, *Национални интерес у америчкој теорији међународних односа*, Савремена администрација, Београд, 1978, стр. 42-54.; Džon Miršajmer, *Трагедија политике великих сила*, Удружење за студије Сједињених Америчких Држава, Београд, 2009, стр. 17-55; Paul Viotti, Mark V. Kauppi, *International Relations Theory*, Longman, New York, 2010, Fourth Edition, pp. 42-117; Richard Ned Lebow, „Classical Realism“, in: Tim Dunne, Milja Kurki, Steve Smith, eds., *International Relations Theories*, Oxford University Press, New York, 2010, Second Edition, pp. 58-76; Tim Dunne, Brian C. Schmidt, "Realism", in: John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2008, Fourth Edition, pp. 90-106;

²⁷ О критици реалиста и новим тенденцијама по питању комплексности савремене светске политике може се видети у: James Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, 1990; Joseph Nay, Robert Keohane, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown, 1997.

сарадња важна у односима између држава, како би државе достигле одређени степен *поверења*, и касније унапредиле своје односе. Они сматрају да се сарадња може остварити кроз *мултилатералне облике* и *институционално удруживање*, као најпогоднијих начина успостављања заједничких начела, вредности и норми. Присталице ове школе као најбоље решење у систему међународне безбедности виде у колективној безбедности која представља усавршени облик равнотеже снага, али се њојме одбија да учеснице у једном таквом систему буду осуђене на самопомоћ, тј. да се искључиво саме брину за сопствену безбедност.

Важно је нагласити да ова група аутора - мислилаца уводи као новину у поимању безбедности, а то је да се као значајни субјект у међународној безбедности појављује: појединац - као полазиште разматрања и разноврсне међународне организације, које увелико учествују у светској политици. Међународне организације сматрају се најпозванијим судионицима у решавању међународних спорова.²⁸

Алтернативно-критички приступи. Ова школа учења обухвата најшири спектар разматрања безбедности. Обухвата најновија тумачења односа између субјеката безбедности и под своје окриље присваја: *социјалне конструктивисте*, *постмарксисте*, *феминисте*, *мировне студије* и *постмодернисте*. Присталице оваквих приступа сматрају да су у центру пажње разматрања безбедности: *појединци* и *друштвене групе* (код постмарксиста су то и *друштвене класе*). Нарочиту пажњу они усмеравају на *невојне видове* безбедности и *недржавне* субјекте.²⁹

²⁸ Видети шире о либерализму у међународним односима у: Tim Dunne, "Liberalism", in: John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, Eds., *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York, 2008, Fourth Edition, pp. 108-122; Bruce Russett, „Liberalism“, in: Tim Dunne, Milja Kurki, Steve Smith, Eds., *International Relations Theories*, Oxford University Press, New York, 2010, Second Edition, pp. 95-115; Jennifer Sterling – Folker, „Neoliberalism“, in: Tim Dunne, Milja Kurki, Steve Smith, Eds., *International Relations Theories*, Oxford University Press, New York, 2010, Second Edition, pp. 116-134; Michael W. Doyle, “Liberalism and Foreign Policy”, in: Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, Eds., *Foreign Policy – Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, New York, 2008, pp. 49-70; Allyna J. Lyon, „Liberalism“, in: Stewen W. Hook, Christopher M. Jones, Eds., *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, Routledge, London, 2012, pp. 75-92;

²⁹ Види: Драган Р. Симић, "Савремене теорије безбедности", оп. цит, стр. 180.

Најпознатија струја међу њима су социјални конструктивисти. Главни представник ове групе теоретичара јесте Александер Венд.³⁰

Другу струју у оквиру алтернативно-критичких приступа представљају теоретичари тзв. "безбедносне критике" (критичка теорија)³¹ и присталице феминизма. Присталице ове струје тврде да се истраживање међународне политике врши са гледишта мушког дела популације и да процеси који се дешавају у њој утичу колико на мушкарце толико и на жене, ако не и више и да је глас жена занемарен и недовољно артикулисан.³²

³⁰ "Конструктивисти" полазе од ове две претпоставке: основна структура међународне политике је друштвено изграђена (конструисана), и да промена размишљања о међународним односима може довести до веће међународне безбедности. Прихватају многа гледишта неореалиста, али сматрају да се структура друштва састоји од ширења знања и праксе, а не само од материјалних могућности. Сматрају да променом идеја, представа и значења у међусобним односима држава може довести до измене конструкције система међународне безбедности. Шире о конструктивистичкој теорији видети у: Michael Barnett, "Social Constructivism", in: John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, Eds., *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York, 2008, Fourth Edition, pp. 160-173; Chris Brown, *Understanding International Relations*, Palgrave, London, 2005, Third Edition, pp. 48-52; Met Mekdonald, "Konstruktivizam", у: Pol D. Vilijams, Прир., *Увод у студије безбедности*, Службени гласник, Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 107-123; Филип Ејдус, *Међународна безбедност*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 91-104; Jennifer Sterling – Folker, Dina Badie, "Constructivism", in: Steven W. Hook, Christopher M. Jones, Eds., *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, Routledge, London, 2012, pp. 104-117.; Trine Flockhart, "Constructivism and Foreign Policy", in: Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, Eds., *Foreign Policy – Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, New York, 2012, Second Edition, pp. 78-93.

³¹ Теоретичари критичке безбедности тврде да је превелика важност дата државама у међународним односима. Мисле да треба да дође до смене у сагледавању безбедности и да се као главни референтни објекат безбедности посматра појединац. Предлажу еманципацију као кључ за већу националну и међународну безбедност.

³² У том смислу: Резолуција 1325 СБ УН из 2000. године потврђује значајну улогу жена у спречавању и решавању сукоба и у изградњи мира, наглашавајући важност њиховог равноправног учешћа и пуног укључивања у све напоре за очување и промовисање мира и безбедности и потребе да се повећа њихова улога у доношењу одлука у погледу спречавања и разрешења сукоба. Шире о овим теоријама видети у: Marc Lynch, „Critical Theory: Dialogue, Legitimacy and Justification for War“, in: Jennifer Sterling - Folker, Ed., *Making Sense of International Relations Theory*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2006, pp. 182-197; Alan W. Cafruny, „Historical Materialism: Imperialist Rivalry and the Global Capitalist Order“, in: Jennifer Sterling - Folker, Ed., *Making Sense of International Relations Theory*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2006, pp. 209-224; Annette Freyberg - Inan, „World System Theory: A Bird’s Eye View of the World Capitalist Order“, in: Jennifer Sterling - Folker, Ed., *Making Sense of International Relations Theory*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2006, pp. 225-241; Rosemary E. Shinko, „Postmodernism: A Genealogy of Humanitarian Intervention“, in: Jennifer Sterling - Folker, Ed., *Making Sense of International Relations Theory*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2006, pp. 168-181; Julie Mertus, „Liberal Feminism: Local Narratives in a Gendered Context“, in: Jennifer Sterling - Folker, Ed., *Making Sense of International Relations Theory*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2006, pp. 252-267; Francine D’ Amico, „Critical Feminism: Deconstructing Gender, Nationalism and War“, in: Jennifer Sterling – Folker, Ed., *Making Sense of International Relations Theory*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2006, pp. 268-281; Knud Erik Jorgensen, *International Relations Theory: A New Introduction*, Palgrave MacMillan, London, 2010, pp. 155-183; Howard J. Wiarda, Ann P. Kryzanek, „Critical Theories“, in: Steven W. Hook, Christopher M. Jones, Eds., *Routledge Handbook of*

Копенхагенска школа безбедности. Најзначајнији покушај ширења концепта безбедности од државе према друштву као референтном објекту безбедности дошао је од стране представника Копенхагенске школе,³³ који су први предложили прихватање људских група као референтних објеката безбедности, и први увели у теоријске расправе појам социјетална безбедност. За представнике ове школе идентитет за друштво представља исто што и суверенитет за државу, тако да је "за друштво опстанак питање идентитета", а расправа о идентитету је начин на који друштво говори о суштинским претњама: "ако се то деси ми више нећемо бити у стању да живимо као ми".

Референтни објекат проучавања друштвене безбедности у оквиру савремених студија безбедности су друштвене групе. Стандардизација у разним областима је допринела да се појам друштвене безбедности све више користи и у другом контексту, пре свега способности организације да се суочи са претњама и поремећајима. У основи овог организационог приступа је управљање безбедношћу на основама друштвено одговорног пословања.

Дакле, у последњој деценији прошлог века дошло је до изузетно важних промена у међународним односима и преобликовања замисли безбедности. У основи ових збивања су два кључна момента: прво, унутрашње друштвене промене у низу земаља, пре свега у бившем Совјетском Савезу и Источној Европи, које су довеле до нестанка блоковске поделе света и завршетка Хладног рата; друго, значајан пораст улоге чинилаца економског, технолошког и информатичког развоја, чиме је делом промењена улога класичних војно-безбедносних фактора у политици

American Foreign Policy, Routledge, London, 2012, pp. 90-103; Филип Ејдус, *Међународна безбедност*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 91-104; Pinar Bilgin, "Критичка теорија", у: Пол Д. Вилијамс, Прир., *Увод у студије безбедности*, Службени гласник, Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 143-160; Сандра Витворт, „Феминистичка становишта“, у: Пол Д. Вилијамс, Прир., *Увод у студије безбедности*, Службени гласник, Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 161-175; Lene Hansen, "Discourse Analysis, post-structuralism and Foreign Policy", in: Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, Eds., *Foreign Policy – Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, New York, 2012, Second Edition, pp. 94-109.

³³ Копенхагенска школа настала је око истраживача везаних за Копенхагенски институт за истраживање мира (COPRI). Овај институт настао је одлуком данског парламента 1985. године са циљем да се подржи мултидисциплинарно истраживање мира и безбедности. Постојао је до 2005. године када се утопио у Дански институт за међународне односе. Најзначајнији представници овог правца су: Оле Вивер (Ole Waever) и Бери Бузан (Barry Buzan).

држава, а јачање међузависности је довело до кориговања уобичајених појмова безбедности, суверенитета итд.

Пошто је на дотадашњој светској позорници "дошло до губитка моћи једног од два светска такмаца",³⁴ тако је нестала до тада сигурна и добро позната предвидљивост у међународним односима. Сада не само да односи између актера на међународној сцени представљају неизвесност и стрепњу, него није сасвим потпуно јасно ко је или шта је у средишту замисли безбедности.

Оно што одликује садашњи међународни систем јесте појава истовремене фрагментације и интеграције у међународној политици, тзв. фрагментације (fragmegration)³⁵ или како дату појаву немачки теоретичар Хериберт Дитер назива глолокализација (glolokalization).³⁶ Дугогодишњи референтни објекат збивања у међународним безбедносним студијама - држава, уступа све више место појединцу.

Резултат ових промена је да се данас налазимо у својеврсном прелазном периоду, односно периоду трансформације целокупног система савремених међународних односа, што подразумева и редефинисање концепта безбедности. Стога можемо говорити о новим тенденцијама развоја безбедности у свету, уз констатацију да смо исувише далеко од формирања кохерентног безбедносног система и, још мање, непротивуречне замисли безбедности.

Ако бисмо хтели да у најкраћим цртама опишемо/изразимо суштину нових тенденција развоја безбедности, најлакше би се то могли учинити формулом која означава: "промену карактера безбедносних претњи".

³⁴ Види: Драган Р. Симић, *Наука о безбедности - Савремени приступи безбедности*, оп. цит., стр. 17.

³⁵ James Rosenau, "The Dynamism of a Turbulent World", str. 18-35, u: Klare, Michael T, Chandrani Yogesh (eds.), *World Security – Challenges for New Century*, Third edition, St. Martin's Press, New York, 1998, p.18.

³⁶ Dieter Heribert, "World Economy – Structures and Trends", u: Kennedy Paul, Messner Dirk and Nuscheler Franz (eds.), *Global Trends and Global Governance*, Pluto Press and Development and Peace Foundation, London, 2002, p. 91.

Дакле, у значајној мери измењени су извори, карактери и узроци претњи, усмерени ка националној, међународној и глобалној безбедности. Већина земаља прихвата тржишну економију, приватну својину, људска права, политички плурализам и парламентарну демократију. Елиминисани су и неки од најзначајнијих узрока претње миру и безбедности који су били изражени током Хладног рата: класични безбедносни ризици и могућности решавања сукоба држава силом знатно су умањени, али не може се рећи да су у потпуности нестали.

С друге стране, нестанак биполарности и бурне промене које су након тога наступиле у Источној Европи и државама насталим на простору некадашњег СССР донеле су на политичку сцену низ супротности и нових интереса који су у ранијем периоду били негде по страни, или су били, на основу раније успостављене равнотеже, строго контролисани. Најчешћи и "готово искључиви облици насилних сукоба су сукоби унутар појединих држава", који су "узроковани национализмом, верским или етничким супротностима" (Холсти: Ратови треће врсте).³⁷ Реч је о међунационалним односима, граничним питањима, положају националних мањина и сл.

Овакве тенденције угрожавања безбедности, међутим, имале су ограничен историјски рок. Готово драматичан пораст узајамне повезаности и међузависности у савременом свету, у економији, култури, технологији, информатици, медијској сфери итд. утицао је да, с једне стране, локални сукоби имају дестабилизујући ефекат на ширим просторима.

У глобалним размерама, пошто можемо сматрати да је најризичнији период распада неких држава и почетак транзиције у Источној Европи превазиђен, делују нови или неки обновљени стари фактори и чиниоци угрожавања безбедности. То су, пре свега, нерешени национални и територијални спорови – са дугом историјом – надовезују се на кључни проблем данашњег света – економску и

³⁷ Види: Драган Р. Симић, *Наука о безбедности - Савремени приступи безбедности*, оп. цит., стр. 79.

социјалну неједнакост и повећање разлика између најразвијенијих и неразвијених земаља.³⁸

По многим, међународни тероризам и организовани криминал највећа су безбедносна претња светској заједници у овом тренутку. Борба против њих мора садржати два компатибилна елемента: одлучну директну акцију против извршилаца и организатора тероризма, и дугорочне мере за постепену елиминацију његових политичких и социјалних узрока. При томе је веома важна и од пресудног је значаја сарадња између држава на плану његове превенције. Ту, свакако, у процесу осујећивања таквих "глобалних појава" посебно место припада националним службама безбедности.³⁹

Осим локалних сукоба, тероризма и организованог криминала, озбиљан ризик за безбедност данас представљају и еколошки проблеми, климатске промене, заразне болести и сл. Евидентно је да ће комплекс ових проблема у будућности по својој озбиљности, размерама и последицама свакако превазићи "класичне" безбедносне ризике, везане за извесност оружаних сукоба између држава.

3. Шта је то демократска и цивилна контрола?

Кроз историју, било је много случајева злоупотребе моћи од институција државне власти. Најчешће, то су биле оружане снаге, које су се "отеле" контроли као најјачи инструмент моћи. Модерно доба донело је постепено јачање осталих институција као што су полиција, а нарочито службе безбедности. Паралелно са овим јачањем расла је и претња да ће наведене институције вршити злоупотребе: насилно рушење владе је екстремна демонстрација мешања инструмената моћи у функционисање државе. Постоје и други типичнији случајеви, попут утицаја на

³⁸ Види: Мирослав Хацић, Филип Шварм, *Приручник са појмовником за новинаре - безбедносна питања*, Медија центар, Београд, 2005, стр. 7-14.

³⁹ Сарадња служби безбедности на плану размене информација у супростављању свим видовима тероризма и међународног организованог криминала на почетку новог миленијума добила је нове димензије, нарочито после терористичких аката у Њујорку, Мадриду, Беслану и Лондону. О томе, како безбедносно-обавештајне службе остварују сарадњу, биће речи у наредним поглављима овог рада.

политички живот, дискредитација унутрашњих противника, или остваривање неких посебних финансијских или економских користи. Доминантна улога неких од тих институција у политичком систему довела је до социјалних криза и ширења негативних појава као што су корупција и "клијентализам".

Предуслов за демократски систем и за функционисање тржишне привреде је демократска и цивилна контрола и јавни надзор над органима државне власти. Први кључни задатак тих механизма јесте да спрече сваку манипулацију инструмената моћи од политичких група, које покушавају да остваре своје партикуларне интересе. Други кључни задатак је да се онемогући свака потенцијална злоупотреба тих институција од њихових чланова или њихових старешина и руководилаца. На основу наведених чињеница, цивилно друштво и демократска држава стварају комплекс формалних односа и неформалних правила како би се обезбедило одговорно и транспарентно функционисање укупног апарата моћи. У традиционалним демократијама и земљама које пролазе кроз процес демократске трансформације, једно правило је важеће - механизми политичке контроле и јавног надзора над оружаним снагама, полицијом и службама безбедности су предуслови за ефикасну државну управу, и "угаони су камен" за развој цивилног друштва. У овом раду задржаћемо се искључиво на службама безбедности.

У протеклих четрдесет година у Европи, Америци, а спорадично и у другим деловима света стално се поставља као питање: како установити демократску и цивилну контролу над радом служби безбедности. Начелно, постојала су два основна разлога за ове промене.

У земљама "старих" демократија (Северна Америка, Западна Европа, Аустралија), главни подстицаји за промене у начину рада служби безбедности били су скандали у вези са злоупотребом власти и права од стране служби безбедности. Истина, ово је послужило као повод за парламентарне или судске истраге које су резултирале или доношењем нових закона или извршних налога и установљење нових механизма за контролу националних служби безбедности.

Најпознатији примери истрага о незаконитом деловању и прекорачењу овлашћења, у том периоду, биле су у САД. То су конгресне истраге током 1975. и 1976. године, које су водили сенатор Черч⁴⁰ и заступник Пајк.⁴¹ Односиле су се на прекорачење овлашћења америчких служби безбедности (пре свих ФБИ и ЦИА). Оне су резултирале формирањем (до тада непостојећих) нових контролних тела у оба дома парламента.⁴² Слична ситуација и у Канади довела је до истрага (1977-1981) о незаконитим поступањима тадашње Канадске безбедности агенције (RCMP), која је поверена Мекдоналдовој комисији.⁴³ У Аустралији због злоупотреба и прекорачења овлашћења који су током осамдесетих година потресали ову државу у вези са радом националне службе безбедности (1976-77, 1984-85) истраге је водио судија Хоуп.⁴⁴

Поменуте истраге резултирале су доношењем нових закона (Канада и Аустралија) распуштањем служби безбедности (Канада), формирањем нових парламентарних контролних тела (САД, Канада, Аустралија) и успостављањем нових процедура за

⁴⁰ Одбор којим је председавао сенатор Черч (познатији као Черчов одбор) покушао да примени "кривични стандард" на домаћи обавештајни рад, ограничавајући истраге домаће обавештајне службе на оне ситуације где је дошло до повреде закона или ће до њега ускоро доћи. САД су усвојиле кривични стандард пошто је Черчов одбор утврдио да је било доста примера инструзања ФБИ од стране Беле куће за истраживање политичких противника америчког председника. Поменути извештај никада није предочен јавности.

⁴¹ Пајков комитет основан је ради спровођења јавних истрага о активностима америчких обавештајних служби, које су се тицале злоупотреба и пропуста у раду. Комитет је 19. јуна 1976. године усвојио закључке који су се односили на учињене пропусте у раду служби безбедности.

⁴² у Сенату преко Изабраног комитета за обавештајне активности (основан 1976. године) и Изабраног комитета за процену владиних операција у домену обавештајне активности (основан 27. јануара 1975. године) и у Представничком дому преко Стално изабраног комитета за обавештајне активности (основан 19. фебруара 1975. године).

⁴³ Комисија је основана 6. јула 1977. године. На челу комисије био је истакнути судија Дејвид Каргил Мекдоналд (David Cargill McDonald). За време мандата (1977-81) сачинила је три извештаја. Први извештај: "Безбедност и информисање" (26. новембар 1979); Други извештај: "Слобода и безбедност у складу са Законом", 2 тома (23. јануар 1981.) и Трећи извештај: "Одређене активности Краљевске канадске коњичке полиције (РЦМП) и питање увида Владе у те активности" (15. мај 1981). Додатак трећем извештају објављен је 30. јануара 1984. године. Извештаји Комисије препоручују да је полиција у обавези да поштује закон и да за отварање приватне преписке и мејлова мора бити претходно обезбеђено правосудно овлашћење од суда. Главна препорука је да се расформира дотадашња служба безбедности која је била саставни део Канадске краљевске коњичке полиције и да се формира потпуно нова цивилна служба безбедности. Ова препорука резултирала је оснивањем Канадске безбедносно-обавештајне службе (CSIS), почетком 1984. године.

⁴⁴ Спроведене истраге допринеле су доношењу нових закона и успостављању чвршћих механизма за контролу законитости у поступању. Комисијом је руководио истражитељ Џастис Роберт Хоуп (Justice Robert Hope).

контролу законитости у раду од стране парламената, влада и судова. У неким државама (рецимо у Канади) тај процес је убрзао и формирање неких других контролних институција (независни комесар за истраге о поступањима служби безбедности) и сл.

У другим деловима света, овај помак је био централни, а понекад и болни, аспект демократизације ранијих ауторитативних цивилних и војних режима. На пример, Франкова смрт, 1976. године, убрзала је демократизацију у Шпанији, која је подразумевала и демилитаризацију служби безбедности. Војна управа у Бразилу престала је да постоји 1985, а Национална обавештајна служба (SNI), у којој је доминирала војска, као део континуираног процеса демилитаризације, замењена је тек 1990. године. Исто тако, у Јужноафричкој Републици током 1993. и 1994. године извршена је коренита трансформација безбедносних служби. Главни примери ове транзиције, од 1989. године, су земље бившег Варшавског уговора.⁴⁵

Док су скандали или процес демократизације били подстицаји за промене у регулисању рада и контроли служби безбедности, главни нагласак у процесу реформи био је на постизању вишег степена законитости у раду служби. У том смислу тежиште је било на прибављању делотворних обавештајних информација док је уопштени правац промена био ка бољој контроли и повећаној одговорности служби. Тиме је избегнута опасност да оне, као раније, буду усмерене ка надгледању политичких противника.⁴⁶

⁴⁵ Варшавски пакт или Варшавски споразум, званично назван Споразум о пријатељству, сарадњи и узајамној помоћи, био је војна организација централноевропских и источноевропских социјалистичких земаља. Успостављен је 14. маја 1955. године, да би одбио могући напад НАТО (који је створен у априлу 1949). Стварање Варшавског пакта је било изазвано укључивањем поново наоружане Западне Немачке у НАТО, усвајањем Париског споразума. Пакт је постојао током Хладног рата, све до колапса комунистичких земаља у Европи и политичких промена у Совјетском Савезу. Варшавски пакт је званично распуштен у јулу 1991. године. Чланице: СССР, Бугарска, Румунија, Мађарска, Пољска, Чехословачка, Албанија (напустила 1968), ДР Немачка (напустила 1990).

⁴⁶ Види о томе у: Pitter Gill, *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services After September 11*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper No. 103, Генева, 2003.

Демократија подразумева грађанску претежност у командовању "апаратима силе" - све што је мање од овога одређује је као непотпуну демократију.⁴⁷ Али шта тачно значи демократска и цивилна контрола и како је можемо појмовно одредити? Уопштено узевши, ми посматрамо државни систем демократског надзора као производ њеног система владавине, њене политике, историје и културе. Осим тога, будући да постоји много различитих култура и политичких система, постоји такође и мноштво различитих норми и пракси демократске контроле. "Следствено томе, било то добро или лоше, не постоји само један нормативни модел демократског надзора. Присутно је најмање неколико модела, од којих неки делују као да су контрадикторни другима."⁴⁸ Имајући ово у виду, сасвим разложно намеће се питање које ће доминирати у уводном излагању: Како се демократска и цивилна контрола може појмовно и суштински одредити или дефинисати?

3. Ближе одређење и значење појма: "контрола" и "надзор"

У последњих двадесетак година појавило се обиље литературе о демократској и цивилној контроли служби безбедности. Приметно је да она обилује различитим приступима и тумачењима у одређивању терминолошких појмова који упућују на улогу државних и недржавних актера у активности служби безбедности, па самим тим и у успостављању демократске и цивилне контроле. Сви ти концепти, ма колико били различити, садрже у себи синтагму "демократска и цивилна" и односе се на демократску и цивилну контролу рада сектора безбедности, па самим тим и служби безбедности.

Под контролом се у најширем смислу подразумева оцена постигнутог резултата. У ужем смислу, контрола подразумева посебну активност трајног праћења реализације постављених задатака и упоређивање остварених резултата са

⁴⁷ Види: Edward N. Lutwak, *Од Вијетнама до Пустинске лисице: грађанско-војни односи у модерним демократијама*, Сурвивал, том 41, бр. 1, 1999, стр. 99.

⁴⁸ Види: Hans Born, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, DCAF, Working Paper No. 9, Geneva, April 2002, p. 1.

постављеним циљем, уз могућност исправке у случају одступања. На основу овога можемо рећи да, контрола представља једну трајну активност посматрања и оцењивања туђег рада. Када говоримо о контроли, намеће се, у пракси, термин надзор, који представља синоним израза контрола, али није редак случај да се употребљавају и са различитим значењем.

Термин надзор најчешће се одређује као: надгледање, вођење рачуна о коме или чему, служба и брига о чувању реда, закона, о вршењу послова и сл.

У страниј терминологији, надзор је веома често синоним термину контрола. Тако нпр. у енглеској терминологији за означавање надзора користи се неколико термина - *supervision, custody, care*, али и термини *control* и *inspection*. Тако друштвени надзор се преводи као *social supervision*, право надзора - *right of inspection*, врховни надзор - *superintendance*.⁴⁹

У француској терминологији, за означавање надзора, такође се користе неколико термина - *surveillance, garde, controle, gardiennage, inspection*. Тако друштвени надзор се преводи као *surveillance sociale*, право надзора - *droite regard*, а врховни надзор - *surintendance*.⁵⁰

У енглеском језику термин контрола се најчешће означава као *control* и има три значења: контрола, надзор и власт.

У француском језику - контрола се најчешће преводи као - *controle* и означава најчешће: контролу и надзор. Као што се може приметити, у француском језику, термин *controle* је веома неодређен и у ширем смислу може бити синоним другим терминима као што су: *inspection, regulation, verification*.

⁴⁹ Према речнику правних термина - *supervision* има три значења: надзор, надгледање, надзирање, а термин *custody* такође има три значења; чување, стража и надзор, док термин *care* означава: чување, надзор и пажњу.

⁵⁰ Према речнику правних термина, *surveillance* има три значења: надзор, надгледање и надзирање, термин *garde* такође има неколико значења: чување, стража, надзор, пажња; а термин *gardiennage* има два значења: чување и надзор.

Интересантно мишљење у појмовном одређењу ових термина износи Зоран Р. Томић.⁵¹ Према његовом становишту, контрола значи исто што и надзор, али је могуће и нијансирање тог значења. Тако, није погрешно рећи да је код надзора, у поређењу са контролом, тежиште више на сталности, континуитету.⁵² Ипак, и надзор и контрола подразумевају субординацију њихових вршилаца. Обе појаве имају одређен предмет и укључују утицај надзорног, контролног органа на лице које трпи надзор, односно контролу.

Исти аутор наглашава да надзор, ипак, може бити сматран ширим и трајнијим процесом. У том смислу, контрола је саставни део надзора. Она представља најважнији и најјачи облик уплива вршиоца надзора у односу на оног чију активност контролише. Према потреби, контрола може бити обављана једнократно или вишекратно у току надзорног процеса. Она доводи до најдубљег захвата у надзирану (контролисану) активност. Значи, према овом другом гледишту, надзор без контроле је могућ и остварив, али недовољно ефикасан.

Пошто су службе безбедности специфични органи државне управе неопходно је издвојити неколико битних елемената о значењима контроле управе.⁵³

Политичка контрола управе је утврђена односима управе и политичких субјеката, превасходно парламента и владе. Парламент законом оснива и укида министарства, уређује њихову надлежност и делокруг, утврђује њихову одговорност и одобрава средства за њихов рад (буџет). Влада доноси уредбе, одлуке и друге подзаконске акте, усмерава и усклађује рад министарстава и других организација и државних институција.

⁵¹ Види: Зоран Р. Томић, "Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције", у: *Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СРЈ* (приредио Мирослав Хаџић), ЦЦВО, Београд, 2001, стр. 11.

⁵² Исто, стр. 11, према: G. Lescuyer *Le controle de l'Etat sur les entreprises nationales*, Paris, стр. 35-36, глагол "surveiller" - у односу на "controler" - указује у већој мери на једну сталну акцију.

⁵³ Контрола управе (lat. "contra" - супротан, "rotulare" - окретање) представља посебну активност перманентног надзора вршења управних послова у циљу остваривања задатих резултата. У односу на управу, може се говорити о политичкој и правној контроли управе.

Правна контрола управе, с обзиром на строго поштовање начела законитости у раду управе и непомитне чињенице да свака управна активност мора бити заснована на закону или другом пропису, има за циљ утврђивање законитости и правилности у раду органа управе као и предузимање правних мера поводом санације грешака и превенције њиховог понављања.

У том смислу разликујемо:

1. Управну (административну) контролу управе - контролу управе коју остварује сама управа кроз своје:

а) унутрашње хијерархијско уређење, како вршењем службеног надзора вишег органа управе над нижим, тако и решавањем поводом жалбе (инстанциона контрола);

б) кроз своје органе посебно специјализоване за вршење надзора (управна инспекција) и

2. Судску контролу управе - надзор који над органима управе врше различити судови делујући посредно, тј. преплићући се са другим гранама права, и поступајући по уставној жалби; и непосредно, оцењивањем законитости управних аката. Непосредна судска контрола се остварује путем управног спора.

Правна контрола управе предвиђена и регулисана је правним нормама. Контролор има правна овлашћења према контролисаном у погледу предмета контроле. Са становишта предмета, контрола управе, односно правна контрола управе најчешће може бити разложена на контролу законитости и контролу целисходности. Контрола законитости је правна контрола која води рачуна строго о правним моментима надзираних понашања. Она се састоји у провери да ли су делатношћу органа управе, односно управном делатношћу повређени меродавни закони, други прописи или општи акти. Контрола целисходности, међутим, испитује правилности дискреционог управног одлучивања.⁵⁴

⁵⁴ Види: Зоран Р. Томић, "Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције", у: *Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СРЈ* (приредио Мирослав Хацић), ЦЦВО, Београд, 2001, стр. 12.

Када се говори о контроли управе, врло често се може чути и синтагма "политичка одговорност". Она се односи на контролу вршења државне власти, конкретно на понашање јавних функционера и укључује могућност исправљања злоупотреба. Појам политичке одговорности почива на два кључна стуба: први је обавеза јавних функционера и служби безбедности да дају информације о својим активностима и одлукама или да их објасне и оправдају пред јавношћу. Постоји преклапање између ове димензије и других блиско везаних концепата, као што су мониторинг (надгледање) и надзор. И други, политичка одговорност почива на примени закона, способности надзорног органа да наметне санкције (казну) када идентификује неприкладно понашање органа који се сматра одговорним. Санкције би могле укључивати, на пример, удаљавање неког функционера из службе, али постоје и блажи облици санкција, као што су јавно излагање престапа. У случајевима када дође до кршења закона, морају се применити законске санкције, ако постоји позивање на одговорност и ако се подржава владавина закона.⁵⁵

У овом истраживању узимаће се у обзир све димензије значења ових термина, али ће се користити термин „контрола“, који је и најчешће у нашем језику у употреби, што је речено и у самом наслову истраживања. Наравно, у истраживачком пројекту и други термини биће коришћени, у оној мери колико је то неопходно.

5. Најзначајнија међународна документа која се односе на демократску и цивилну контролу служби безбедности

Скоро све земље Источне и Југоисточне Европе ушле су у процес транзиције, а да нису имале нити демократску, нити друштвену, нити политички утемељену

⁵⁵ Види: Marina Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, University of Birmingham, 2007.

традицију демократске и цивилне контроле сектора безбедности.⁵⁶ Из тих разлога нису ни постојале довољне нити потпуно јасне правне претпоставке за реформу служби безбедности, од којих је демократска и цивилна контрола само једна али и суштинска компонента. Ако погледамо међународно право ни оно није пружило много у давању и одређењу основних смерница за дефинисање и успостављање нових механизма.

Већина ранијих докумената међународног карактера, почев од Повеље УН, докумената Савета Европе, ОЕБС, као и бројни међународни споразуми и разноврне конвенције нигде и не помињу демократску и цивилну контролу. Истина, први такав политички документ усвојен је на састанку држава - чланица ОЕБС у Будимпешти 3. децембра 1994. године, под називом: Кодекс понашања о политичко-војним аспектима безбедности.⁵⁷ Тако је обезбеђена основа за почетак постављања правних норми у овој области.

Он истиче важност успостављања демократске и цивилне контроле над свим апаратима који користе силу и тражи од држава - чланица да "демократску политичку контролу војних, паравојних и унутрашњих снага безбедности, као и обавештајних служби и полиције сматрају неопходним елементом стабилности и безбедности". Тиме је наглашена потреба да се спречи злоупотреба оружаних снага, изнутра, односно стављен је нагласак на унутрашњу димензију демократске и цивилне контроле.

У време када је интересовање за демократску и цивилну контролу служби безбедности почело да се повећава, није постојао универзални теоријски модел или образац за то. У свету се појављује обиље литературе писане на ту тему. На

⁵⁶ Види: Валериј Зоркин (члан Руске Федерације), "European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)", *Comments on Democratic Oversight of Special Services in Eastern Europe, Strasbourg*, 10 May 2007, Study no. 388/2006.

⁵⁷ Документ је политички и обавезујући за све земље чланице и има за циљ, како стоји у глави 7, став 21. да "у сваком тренутку обезбеди и одржава ефикасно вођење и контролу својих војних, паравојних и безбедносних снага, на основу уставом успостављених органа власти које имају демократски легитимитет" и наглашава да "све земље учеснице имају обавезу да успоставе контролне механизме који ће обезбедити да органи власти испуне своје уставне и законске обавезе", а да "оне (државе) ће јасно дефинисати улоге и задатке тих снага и њихову обавезу да делују искључиво у оквиру устава".

различитим скуповима научници и практичари покушавају да дефинишу кључне актере, механизме и процедуре за успостављање цивилне контроле.

У теоријском смислу, према неким истраживачима, идеја потиче још од грчке класичне филозофије и Платоновог питања, "Ко чува чуваре?". Полазна тачка могла би бити и у студији Семјуела Хантингтона "Војник и држава" (објављена 1957. године),⁵⁸ који уводи поделу на субјективну и објективну цивилну контролу. Затим и Карл фон Клаузевиц дао је теоријско образложење цивилне контроле, односно да "војник мора да прихвати становиште да је политика 'репрезентант свих интереса укупног друштва' и да им се као таквима повинује". Морис Јановиц мање тумачи цивилну контролу као државну или институционалну моћ, а више као социјетални утицај који резултира интегрисаношћу војске у друштво. Суштину цивилне контроле, по мишљењу овог познатог социолога, не чини само владавина закона и традиција, већ и "професионални стандарди које војска сама себи намеће и цивилне вредности које је усвојила".⁵⁹

"Међународне институције попут Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), Уједињене нације (УН), Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), Парламентарна скупштина Већа Европе (ПАЦЕ) и Међупарламентарне уније изричито и без изузетака сматрају да обавештајне службе морају бити подложне демократским начинима провере одговорности".⁶⁰

У Табели број два дат је преглед најзначајнијих међународних правила и норми у контроли и надзору безбедносних служби. Табела је преузета из приручника

⁵⁸ Поменута студија преведена је и објављена у Београду 2004. године, под насловом: *Војник и држава - Теорија и политика цивилно-војних односа*, у издању Центра за студије Југоисточне Европе, Факултета политичких наука и Дипломатске академије Министарства спољних послова.

⁵⁹ Више о томе види: Јасмина Глишић, *Демократска цивилна контрола оружаних снага - савремене теоријске расправе*, ЦЦВО, Београд, 2005; Hans, Born, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, DCAF, Working Paper No. 9, Geneva, April 2002.

⁶⁰ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., p. 13.

Ханса Борна и Јана Лиа "Постизање одговорности у обавештајној делатности: Правни стандарди и најбољи начини надзора обавештајних служби".⁶¹

5.1. Табела број 2: Норме и стандарди за надзор служби безбедности

Организација	Норма / стандард	Извор
УНДП (Развојни програм УН-а)	Демократска контрола војске, полиције и осталих снага безбедности (у извештају се набрајају начела демократског вршења власти у сектору безбедности)	Извештај о људском развоју (2002)
ОЕБС (Организација за европску безбедност и сарадњу)	»Демократска политичка контрола војних, паравојних и унутрашњих снага безбедности, као и обавештајних служби и полиције« (детаљно су објашњене поједине одредбе)	Правилник о политичко-војним аспектима безбедности (1994)
Веће Европе (Парламентарна скупштина)	»Службе унутрашње безбедности морају поштовати Европску конвенцију о људским правима... Свака неусклађеност оперативних активности служби унутрашње безбедности са Европском конвенцијом о људским правима мора бити одобрена законом.« »Законодавац мора донети јасне и обухватне законе који службе унутрашње безбедности смештају у законски оквир.«	Препорука бр. 1402 (1999)
ЕУ (Европски парламент)	У »копенхагенским критеријумима за приступ« посебно навести: »правна одговорност полиције, војске и тајних служби [...]«.	Програм 2000, § 9
Самит Северне	»Уставом прописана подређеност оружаних	План деловања

⁶¹ Ibid., p. 14.

и Јужне Америке	снага правно утемељеним органима власти у нашим земљама од суштинског је значаја за демократију.«	из Квебека (2001)
Међупарла- ментарна унија	»Демократски надзор обавештајних структура треба да почива на јасном и изричитом законском оквиру на основу кога се уређује устројство обавештајних организација државним статутима које одобрава парламент. Овим статутима додатно се одређују границе овлашћења сваке службе, њени начини деловања и начини на које се може позвати на одговорност.«	<i>Парламентарни надзор безбедносног сектора: Начела, механизми и начини деловања,</i> Приручник за парламентарце бр. 5. Женева: ИПУ/ДЦАФ, 2003, стр. 64.
Скупштина Западноевро- пске уније (WEU)	»Захтева се од националних парламената да: (1) подрже планове реформе обавештајних система, истовремено бране и посебна овлашћења парламента, у циљу остваривања успешније и ефикасније провере начина прикупљања обавештајних података и начина коришћења прикупљених података.«	Резолуција бр. 113 (Скупштина ју је усвојила једногласно и без амандмана 4. децембра 2002. 9. заседање)
ОЕЦД (Организација за економску сарадњу и развој)	Системом безбедности [укључујући безбедносне и обавештајне службе] треба управљати уз поштовање истих начела одговорности и транспарентности која важе учитавом јавном сектору, и нарочито уз већу цивилну контролу безбедносних поступака.	ДАЦ (Одбор за помоћ у развоју), Серија смерница и упутстава »Реформа безбедносног система, вршење власти и

		ефикасно поступање«,2004
--	--	-----------------------------

Парламентарна скупштина Савета Европе укључила се у успостављање правних стандарда у овој области усвојивши у априлу 1999. године Препоруку о контроли служби за унутрашњу безбедност у државама чланицама Савета Европе;⁶² у фебруару 2003, Предлог за препоруку о демократском надзору сектора безбедности у државама чланицама Савета Европе;⁶³ 23. јуна 2005, Препоруку о демократском надзору сектора безбедности у државама чланицама Савета Европе,⁶⁴ да би и Европска комисија за демократију путем закона, (познатија као Венецијанска комисија), 1. и 2. јуна 2007. године усвојила Извештај о демократском надзору служби безбедности.⁶⁵

6. Начела демократске и цивилне контроле служби безбедности

Као што је већ речено демократска и цивилна контрола деловања националних служби безбедности произилази из начела поштовања владавине права и принципа уставности и законитости.

Правни оквир овакве контроле дат је и у Уставу Републике Србије (члан 99, став 1, тачка б),⁶⁶ а посебне гаранције садржане су у (према међународним устројеним стандардима) одредбама о људским и мањинским правима и слободама⁶⁷ и о уређењу власти.

⁶² Види: Парламентарна скупштина Савета Европе, док. 1402 од 26. априла 1999. године.

⁶³ Види: Парламентарна скупштина Савета Европе, док. 1712 од 13 фебруара 2003. - Предлог за препоруку.

⁶⁴ Види: 23. седница Парламентарне скупштине Савета Европе, док. 1713 од 23. јуна 2005. године.

⁶⁵ Извештај је усвојен на 71 пленарној седници Венецијалне комисије у Венецији, 1. и 2. јуна 2007. године. Текс је доступан на: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp).

⁶⁶ Према коме Народна скупштина Републике Србије "надзире рад служби безбедности".

⁶⁷ "Универзална декларација о људским правима", усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине УН 217 (III) од 10.12.1948 године; Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, коју је донео Савет Европе у Риму 4.11.1950. године, а ступила на снагу 3.09.1953. године и "Оквирна конвенција за заштиту националних мањина", усвојена на Комитету министара Савета Европе 10.11.1994. године у Стразбуру.

Контролу и надзор служби безбедности спроводе парламентарна, извршна и судска власт, али и независни државни органи (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитник грађана, Државна ревизорска институција, генерални инспекторати, буџетске инспекције итд.).

Посебне видове контроле остварују институције грађанског (цивилног) друштва (експертске групе, невладине организације, удружења грађана итд.) и јавност.

Такође, може се констатовати да се контролна овлашћења могу разликовати по карактеру (формална и неформална), али и по садржини и домету.

Под сектором безбедности најчешће се подразумевају државне институције и организације овлашћене да на основу закона употребе силу, да нареду употребу силе или да прете силом у циљу заштите права грађана и интереса државе.⁶⁸ Са традиционалистичког аспекта гледано, сектор безбедности чине војска, полиција и службе безбедности.

Успостављена контрола и надзор над радом безбедносних структура може се окарактерисати и као услов "добре владавине", односно "доброг управљања"⁶⁹ правне државе. Данас се она дефинише као демократска и цивилна контрола безбедносног сектора.

7. Начела "доброг управљања"

Добро управљање службама безбедности у једној демократској држави ослања се на комбинацију фактора: потребу за њиховим ефикасним усмеравањем под контролом извршне власти, али истовремено и самосвесно ограничавање од стране извршне власти, како би се избегла отворена политизација "услуга и

⁶⁸ Види: Љубомир Стајић, Радослав Гаџиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар Партнер, Београд, 2007, стр. 89-115;

⁶⁹ Светска банка, *Управљање: Искусство Светске банке*, Вашингтон, 1994.

производа" и да се омогући довољна независност од постојећих претњи и непосредних политичких интереса актуелне власти. Добро управљање се, такође, ослања на високе професионалне стандарде у оквиру обавештајне заједнице и свести њених припадника да они делују у оквиру националних (а не владиних) интереса, владавине закона и највиших демократских вредности.

Док добро управљање одражава правила, институције и начине рада који доприносе ефикасној и демократској владавини, укључујући поштовање људских права, одлике лошег управљања су: произвољно креирање политике, неодговоран систем управљања, неспровођење или неправедност правног система, злоупотреба извршне власти, грађанско друштво које није укључено у јавни живот, раширена корупција. Због тога је веома важно да власт поштује начела доброг спровођења власти, јер се тако олакшава постављање политичких и законских граница у деловању безбедносних служби.⁷⁰

8. Безбедносни процеси у Србији

Процес трансформације и промена у Србији, као и у другим земљама постконфликтне и посткомунистичке провенијенције које су одлучно кренуле у реформу сектора безбедности и поред уложених напора није у потпуности завршен. Већина држава које су после раскида са прошлошћу кренуле ка успостављању демократских стандарда по узусима развијенијих западних држава, морале су прихватити одређена правила и принципе. Најчешће, те реформе су биле нужне како би се посрнуле привреде и осиромашено становништво брзим и ефикасним транзицијским корацима избавило из такве позиције и омогућио несметани демократски и просперитетни развој. Оне су, барем, на европском простору везане, углавном, за државе Централне, Источне и Југоисточне Европе, које су после политичких промена (пад Берлинског зида 1989, распад СССР и ратова на југословенском простору) и завршених ратова пролазиле неминовну транзицију на путу ка новим интеграцијама.

⁷⁰ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., pp. 23-24.

Када говоримо о успостављању демократске и цивилне контроле у сектору безбедности потребно је, ипак, истаћи: "да ни једна од земаља Западне Европе нема посебан закон којим се изравно и детаљно уређују демократска цивилна контрола и надзор. Главни разлог за то истиче из чињенице да су носиви елементи овог концепта раније већ уграђени у политичка и уставна начела на којима оне почивају. Поред тога, деценијско практиковање демократије у њима изродило је низ општих правила и процедура за контролу и надзор власти, којима подлежу и државни апарати силе", те "да су земље зреле демократије до сада избегле, из бројних разлога, да иста ова начела доследно примене на своје здружене војне, полицијске и друге формације у саставу НАТО или ЕУ. Отуд о употреби ових снага још увек не одлучују парламенти земаља чланица, већ шефови држава и влада у садејству са НАТО или ЕУ бирократијом."⁷¹

Обећања политичких елита у Србији да ће у оквиру започетих друштвених реформи извршити темељну реорганизацију служби безбедности, нису се у потпуности обистинили. За такав рез постојало је мноштво различитих препрека, почев од несугласица политичких чинилаца око начина и захвата предложених промена, као и објективних и субјективних околности, али и недостатка знања, капацитета, политичке воље и снаге да се договорене реформе спроведу.⁷²

Како би се у овом раду могли мапирати најважнији моменти, од нарочите важности за поменуте процесе, неопходно је указати на амбијент и политичке околности које су пратиле реформу сектора безбедности, па самим тим и службе

⁷¹ Види: Мирослав Хацић (ур.), *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије - Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији, БЦБП, Београд, 2012, стр. 8; Мирослав Хацић, "Домети реформе сектора безбедности у Србији", у: Мирослав Хацић (прир.), *Реформа сектора безбедности у Србији: Достигнућа и перспективе - зборник радова*, БЦБП, Београд, 2007, стр. 13-18.

⁷² Види: Тимоти Едмундс, "Прилагођавање демократије: Мисли о транзицији у Србији и на Западном Балкану", у: *Безбедност Западног Балкана*, бр. 7-8, Београд, октобар 2007 - март 2008.

безбедности, које су деловале у оквиру - Савезне Републике Југославије и Републике Србије.

На простору тадашње, заједничке државе деловало је шест служби безбедности. Од тога четири на савезном новоу: Служба за извештавање и документацију (СИД), Служба безбедности (СБ), при Министарству спољних послова, Војна служба безбедности (ВСБ) и Војно-овавештајна служба (ВОС), при Министарству одбране, Односно Генералштабу ВЈ. У Србији је до средине 2002. године (до доношења Закона о БИА) у оквиру МУП постојао је Ресор државне безбедности (РДБ), а у оквиру МУП Републике Црне Горе Служба државне безбедности (СДБ)⁷³.

Неки истраживачи сматрају да је "афера Перишић",⁷⁴ послужила као повод за покретање процедуре за доношење закона који би на савезном нивоу регулисао рад служби безбедности. Иницијатор тог посла био је председник Савезне скупштине. Упоредо са тим, нове демократске власти у Србији у оквиру свеобухватних реформи и транзиционих промена формирале су стручне тимове и експертске радне групе за реформу Ресора државне безбедности.

Сматра се да је поменута афера и однос према Хашком трибуналу, као и различита виђења и приступи у спровођењу реформи у Србији, умногоме нарушила ионако лоше и лабаве односе тадашње владајуће коалиције. На основу уставних и законских овлашћења председник СРЈ, као Врховни командант, контролисао је војне службе безбедности. Друге две службе, при Министарству спољних послова, након распада СФРЈ, иако маргинализовале, биле су под контролом министра спољних послова, односно Савезне владе. У Србији, Ресор државне безбедности био је у оквиру Министарства унутрашњих послова и под контролом министра и републичке владе.

⁷³ Наведена служба је у мају 2005. године издвојена из МУП Црне Горе и конституисана као Агенција за националну безбједност Црне Горе (види: Закон о Агенцији за националну безбједност, "Службени гласник РЦГ", бр. 28/05 од 5. маја 2005 године и 20/11 од 15. априла 2011. године).

⁷⁴ Када је Војна служба безбедности, ухапсила поменутог генерала и представника америчке службе безбедности.

Већина политичких аналитичара оцењује да је кључни момент за застој у спровођењу започетих реформи и демократских процеса, управо, био сукоб између коалиционих партнера и носилаца извршне власти.⁷⁵

Из тих разлога, сматра се да су започете реформе и демократски преображај у оквиру сектора безбедности имали различите токове. Тако је за доношење Закона о савезним службама безбедности формирана радна група, сачињена од теоретичара и стручњака из области безбедносних наука, али и припадника речених служби. Она је под окриљем тадашњег Савезне скупштине сачинила предлог Закона, који је потом убрзо и усвојен у парламенту.

У Републици Србији постојале су три радне групе, односно три радне верзије закона за будућу службу безбедности. Прву радну групу чинили су експерти ("ЛЕХ група"). Другу су чинили представници Републичког секретаријата за законодавство, док су у трећој били из Ресора државне безбедности. Све три радне групе сачиниле су своје нацрте закона о новој служби безбедности. Израду тог закона пратио је и огроман притисак јавности. Тим поводом, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, средином фебруара 2002. године, организовало је саветовање у Врњачкој бањи. На саветовању се водила жестока расправа о сва три пројекта. Чланови радних тимова образлагали су своје предлоге. Стекао се утисак да је после тог саветовања стручна јавност још више била подељена у томе који је од предлога целисходније прихватити и упутити у скупштинску процедуру. Ипак, на крају, превагнуло је мишљење, за које се претпоставља да је донето у врху тадашње Владе Србије, а то је предлог Републичког секретаријата за законодавство, који је, у ствари, заговарао средишње решење. Тако је већ у другој половини јула 2002. године, донешен закон о новој српској служби безбедности - Закон о Безбедносно-информативној агенцији.⁷⁶

⁷⁵ Више о томе види: Младен Лишанин, "Реформа сектора безбедности у постауторитарном окружењу", у: *Безбедност Западног Балкана*, бр. 18, Београд, јул-септембар 2010, стр. 4-12.

⁷⁶ Народна скупштина Републике Србије 19. јула 2002. године усвојила је Закон о БИА.

Истина, пре тога, 3. јула 2002. године, уз мању помпу и у прилично конструктивној атмосфери донет је Закон о службама безбедности СРЈ.⁷⁷ Њему је претходила сасвим одмерена јавна расправа. Поменути закон садржао је елементе једног савременог закона - укључујући и све гране демократске и цивилне контроле.

Анализирајући и упоређујући оба поменута правна акта, пада у очи чињеница да се они и по форми и по садржају битно разликују. У републичком закону само у назнакама се спомиње контрола законитости у раду службе безбедности, полицијска овлашћења су остала за кривична дела тероризма и организованог криминала, док су савезним законом регулисани сви механизми који подразумевају контролу и надзор над радом служби безбедности, са јасним надлежностима утврђених контролних органа и неходних механизма за његово спровођење, укинута су полицијска овлашћења служби безбедности; примена специјалних истражних радњи и поступака ограничена су искључиво на основу налога суда.⁷⁸

Један број стручњака и практичара из области безбедности сматра да је доношење таквог савезног закона иницирано управо због страха од чињенице да би војне службе безбедности могле да се отргну контроли и да наставе, по налогу одређених политичара, са хапшењем политичких неистомишљеника. Други пак сматрају, да је постојала бојазан да ће се војне службе безбедности одупрети спровођењу сарадње са Хашким трибуналом. Из тих разлога су, наводно, на основу тог закона војне службе измештене из Генералштаба и потчињене министру одбране и Савезној влади. Идући трагом тих опаски није се поуздано могло утврдити да ли је, заиста, постојао такав сценарио. Зато нека и остане само на томе.

⁷⁷ Види: Закон о службама безбедности СРЈ, "Службени лист СРЈ и СЦГ", бр. 37/02 и 17/04.

⁷⁸ Опширније о томе види: Богољуб Милосављевић, Предраг Петровић, "Безбедносно-обавештајне службе", у: Мирослав Хацић, Богољуб Милосављевић, Соња Стојановић (урс.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Републици Србији*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО) и Дан Граф, Београд, 2009, стр. 227-231; Денис Ћорагић, "Да ли су безбедносно-обавештајне службе у Републици Србији политизоване", у: *Безбедност Западног Балкана*, бр. 18, Београд, јул-септембар 2010, стр. 29-40.

Поред наведених политичких, али и других околности, како истиче Мирослав Хацић, могу се видети "само неке од тешкоћа приликом мерења и оцењивања домета речене реформе у Србији".⁷⁹

Исти аутор наводи да су у том процесу постојали озбиљни проблеми "већ приком утврђивања временске тачке од које треба започети попис и мерење домета реформе. То стога што за Србију, као уосталом и за преостале државе ју-порекла, осим Словеније, због тек минулих ратова не важи календар транзиције, од пада Берлинског зида (1989). Одатле се свргавање Слободана Милошевића (октобар 2000) најчешће узима као почетна тачка продемократских промена у Србији... Утолико би се могло рећи да је Србија тек након обнављања своје државности и усвајања новог устава (2006) стекла све неопходне услове за креирање свог сектора безбедности у делатно управљање његовом реформом. У складу са тим би се постмилошевићевски период који је Србија провела у заједници са Црном Гором могао означити и као фаза реформске инкубације и акумулације, током које је само реорганизована већина њених апарата силе".⁸⁰

Дакле, сасвим разложно, обухваћени десетогодишњи период истраживања, поред већ утврђених праваца, може се, гледано са ове дистанце, поделити и на два временска подпериода: (1) период од 2000. до 2006. године, до престанка постојања заједничке државе Србије и Црне Горе и (2) период након доношења Устава Републике Србије (од 8. новембра 2006. године).

9. Одређење истраживања

Предмет истраживања односи се на то да ли је успостављена и како се остварује "Демократска и цивилна контрола рада служби безбедности"⁸¹ у Републици Србији од 2000. до 2010. године".

⁷⁹ Види: Мирослав Хацић, "Мерење домета реформе сектора безбедности у Србији - проблемски оквир", у: *Безбедност Западног Балкана*, бр. 7-8, Београд, октобар 2007 - март 2008, стр. 23.

⁸⁰ *Ibid.*, стр. 23-24.

⁸¹ Према: "Закону о основама уређења служби безбедности у Републици Србији", који је усвојен 11. децембра 2007. године, безбедносно-обавештајни систем (службе безбедности - прим. аутора)

Након политичких промена из октобра 2000. године у Србији је покренут процес свеобухватне реформе државе у целини, посебно државне управе у циљу демократизације друштва. Први резултати на плану изградње нових демократских институција и отварања према европским интеграционим процесима у свим областима живота, посебно на плану безбедности, наметнули су и питање потребе темељне реорганизације и реформе постојећих служби безбедности и њиховог подвођења под демократску и цивилну контролу. Због бројних злоупотреба које су се десиле, присутног ратног наслеђа, неразјашњених убистава, прогањања политичких противника и других негативних појава, које су се односиле на рад тадашњег Ресора државне безбедности (РДБ), недовољне и неефикасне контроле, било је потребно донети нове законе и прописе, који би омогућили успостављање ефикасних и делотворних контролних механизма свих грана власти.

Дакле, у овом раду испитиваће се десетогодишњи период, после политичких промена, од 5.октобра 2000. па све до средине 2010. године и усвајања новог Пословника о раду Народне скупштине Републике Србије.⁸²

Предмет истраживања биће и сва правна документа и прописи (Устав Републике Србије, Стратегија националне безбедности, владине стратегије из области безбедности, закони, уредбе, подзаконска акта и др.) која се директно или индиректно односе на службе безбедности. Упоредо с тим, биће консултована и доступна стручна литература.

Све то, има за циљ да утврди да ли је успостављена и како се остварује демократска и цивилна контрола законодавне, извршне и судске власти, али и

чине: Безбедносно-информативна агенција (БИА), као цивилна, национална служба безбедности, која има статус посебне организације Владе Републике Србије; Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА), као ресорне, војне службе безбедности и као органи управе у Министарству одбране.

⁸² Нови пословник о раду Народна скупштина Републике Србије усвојен је на седници одржаној 28. јула 2010. године, а објављен је 5.08.2010. године у "Службеном гласнику РС", бр. 52/10. Његов значај је у томе што је чланом 46 наведеног пословника предвиђено формирање посебног парламентарног тела - Одбора за контролу служби безбедности. Истина, одредбе од 46 до 67 новоусвојеног пословника предвиђено је да ће почети са применом, тек са конституисањем новог сазива Народне скупштине. До тада ће се примењивати, у том делу, одредбе Пословника из 2009. године и надлежности које се односе на парламентарну контролу служби безбедности у Србији.

остале три гране у коју спадају независне државне институције (повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, заштитник грађана и државни ревизор), организације цивилног друштва (независне експертске групе, невладине организације, академске установе) и јавност и унутрашња (интерна) контрола (руководство служби безбедности, генерални инспектори, интерни буџетски контролори и запослени у службама), у наведеном периоду.

Разматрајући ову тему, неизбежно, намећу се и следећа питања: да ли је, уопште, могуће успоставити делотворну демократску и цивилну контролу и на који начин обезбедити потчињеност служби безбедности у Републици Србији?

Најчешћа питања која научна и стручна јавност, а посебно организације цивилног друштва, медији и грађани постављају гласе: у ком правцу иду и докле се стигло са реформама служби безбедности и успостављањем делотворне цивилне контроле над њима; под којим условима ко има право и на који начин да нареди примену "посебних мера, метода и поступака", којима се одступа од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења (поступак утврђен Законом о БИА, Законом о ВБА и ВОА и Закоником о кривичном поступку).⁸³ Ово истраживање у наредним поглављима рада покушаће да одговори и на та питања.

Један број стручњака који се бави овом облашћу у изнесеним оценама⁸⁴ тврди да је концепт реформи служби безбедности површан, да недостаје озбиљна програмски утемељена стратегија за њихово истинско спровођење, те да су механизми контроле у пракси недовољно разрађени и да не постоји озбиљнија "политичка воља" актера за функционални надзор (као пример наводе се мањкавости третирања безбедности у постојећем Уставу,⁸⁵ одуговлачење у доношењу стратешког документа - Стратегије националне безбедности,⁸⁶ као и

⁸³ Члан 41 (тајност писама и других средстава општења), Устава Републике Србије.

⁸⁴ Мирослав Хацић, "Биланс реформе сектора безбедности у Србији", у: *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 19-27.

⁸⁵ *Ibid.*, стр. 25-26.

⁸⁶ Донешена тек крајем 2009. године.

одређене непрецизности и недоследности у донетим законима).⁸⁷ Врло често у стручној јавности може се чути и оцена да Србија тапка у месту када је реч о реформи служби безбедности и да се све што је до сада урађено на том плану може оценити као почетна, "прва фаза" или "прва генерација реформе сектора безбедности".⁸⁸

Полазећи од постављених истраживачких питања која се тичу демократске и цивилне контроле као и временског, просторног и садржинског одређења предмета истраживања, настојаћемо да истражимо све наведене облике и начине остваривања, као и делотворности, демократске и цивилне контроле и надзора над службама безбедности у Србији.

10. Правци истраживања

Истраживање демократске и цивилне контроле рада служби безбедности у Србији од 2000. до 2010. године биће усмерено у шест основних праваца.

Основни правци истраживања:

1. Контрола коју врши законодавна власт;
2. Контрола коју врши извршна власт;
3. Контрола коју врши судска власт;
4. Контрола коју спроводе независне државне институције;
5. Контрола коју спроводе институције цивилног друштва и јавност;
6. Унутрашња (интерна) контрола у службама безбедности.

Током истраживања нарочита пажња биће посвећена, разуме се, и питању: шта су на том плану учиниле службе безбедности, како би "изнутра" помогле тај процес

⁸⁷ Младен Бајагић, "Реформа обавештајно-безбедносног система Републике Србије", стр. 80-83, у: *Зборник предавања са девете школе Реформе сектора безбедности*, ИСАЦ Фонд, Београд, 2007.

⁸⁸ Види: "Биланс реформе сектора безбедности у Србији", у: *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 20.

(поштовање законитости у раду, већа професионализација, политичка неутралност, непристрасност и савесност у обављању поверених послова и задатака). Колики су њихови домети у постигнутом демократском преображају и у ком правцу би требало усмеравати и усавршавати облике и механизме унутрашњих видова контроле.

Када ово кажемо онда мислимо на чињенице да је интерна (унутрашња) контрола служби безбедности примарна гаранција против злоупотребе власти, када су запослени који раде у агенцијама посвећени демократским вредностима државе и поштовању људских права. Из тих разлога спољне контроле, у овом случају, имају задатак, да подупру интерне (унутрашње) контроле и да се на основу утврђених овлашћења и успостављених јасних контролних механизма повремено увере да ли службе исправно раде.⁸⁹ И баш због тога, треба нагласити: јаке интерне или унутрашње контроле "су основа за спољашњи демократски надзор који спроводе извршна власт, парламент и независна тела".⁹⁰

Сваки од наведених праваца истраживања биће обрађен у засебном поглављу, као сегмент функционалне целине. За свако поглавље биће изведен појединачни закључак, што ће, на крају, резултирати свеукупним закључним разматрањем о функционисању демократске и цивилне контроле у раду служби безбедности у Републици Србији од 2000. до 2010. године.

11. Хипотетички оквир

⁸⁹ Оваква врста успостављене интерне контроле подразумева на првом месту да у систему субординације и преносу степена овлашћења "одозго - на доле" (у вертикалном нивоу) - виши менаџмент или виши руководиоци служби безбедности врше ефикасну контролу "у нижим нивоима", преко руководиоца нижег ранга (начелници управа, одељења, одсека, испостава, група и сл.). У околностима такве поделе одговорности у раду, руководиоци вишег или највишег ранга, сnose и део командне одговорности за оне из нижег нивоа. Дешава се да виши менаџмент може на различите начине покушати да избегне преузимање одговорности за поступке или пропусте учињене у "нижим нивоима".

⁹⁰ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., p. 24.

У Србији је, у периоду од 2000. до 2010. године, успостављена демократска и цивилна контрола над службама безбедности, али је она непотпуна и у нормативном погледу и у стварности, када је реч о потребама једног демократског друштва.

Суштинске реформе као предуслов за успостављање делотворне и ефикасне демократске и цивилне контроле над службама безбедности нису до краја довршене. Оне захтевају даље продубљивање, редефинисање, прилагођавање у спровођењу јаснијих стандарда демократске и цивилне контроле. То подразумева доследну и потпуну деполитизацију, нормативно уређене, ефикасне и јасније дефинисане процедуре за контролу коју спроводе сви наведени актери.

Имајући у виду све ове чињенице, као и наслеђено бреме из ранијег периода, Влада Републике Србије је почетком 2001. године покренула иницијативу и процес темељне реорганизације Министарства унутрашњих послова и израде и усвајања системских закона којима би се регулисало питање безбедности земље. Најзначајнији сегмент те реорганизације односио се на промену места и улоге Ресора државне безбедности, који је, у складу са укупним демократским променама у Србији, морао да мења своју позицију и улогу у систему националне безбедности.

Нова служба (БИА) конципирана је као цивилна, самостална и специјализована агенција Владе Републике Србије, са потпуно новим делокругом и надлежностима, прилагођеним актуелном друштвеном тренутку и будућим потребама државе Србије, везаним за стратешке националне интересе и нову концепцију националне безбедности.

Важан моменат у том процесу је доношење Закона о Безбедносно-информативној агенцији, из јула 2002. године,⁹¹ којим је по први пут та служба издвојена из Министарства надлежног за унутрашње послове и конституисана као посебан правни субјект. Ту, свакако, спада и Закон о службама безбедности СРЈ, такође из

⁹¹ Види: "Службени гласник РС", бр. 42/02.

2002. године,⁹² којим је регулисан делокруг, надлежност и успостављени механизми контроле над две тадашње војне службе (ВБА и ВОА) као и две службе при Министарству спољних послова: Служба за истраживање и документацију (СИД) и Служба безбедности (СБ).

Нови устав Републике Србије, из новембра 2006, Закон о основама уређења служби безбедности, из децембра 2007. као и Стратегија националне безбедности, из октобра 2009. године,⁹³ утицали су у правном заокруживању и усмеравању даљег тока реформи служби безбедности. Треба споменути и потезе актуелних власти које се односе на доношење стратегије за борбу против организованог криминала, међународног тероризма, измене и доношење новог Законика о кривичном поступку и Кривичног законика, којима се прецизније дефинишу кривична дела из надлежности служби безбедности.⁹⁴

Посебан значај има доношење Закона о основама уређења служби безбедности, из децембра 2007. године.⁹⁵ Уз све мањкавости и недостатке које садржи (о чему ћемо детаљније говорити у Трећем делу овог рада), он представља полазни, али веома значајан основ у даљем успостављању ваљаних механизма контроле у националном сектору безбедности, па самим тим и у уређењу и дефинисању безбедносно-обавештајног система у Републици Србији.⁹⁶

На основу поменутог закона формиран је Савет за националну безбедност, као тело које контролише, координира, усмерава и усклађује рад, не само служби, него и укупног сектора безбедности. Тиме је направљен још један значајан искорак у заокруживању демократске и цивилне контроле које спроводи извршна власт.

⁹² Види: "Службени лист СРЈ", бр. 37/02.

⁹³ Усвојена у Народној скупштини Републике Србије 26. октобра 2009. године.

⁹⁴ Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, Закон о спречавању прања новца и борби против тероризма, Закон о надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, Закон о заштити података о личности, Закон о тајности података, Национална стратегија за борбу против организованог криминала, Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирање тероризма.

⁹⁵ Види: "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

⁹⁶ На основу тог закона безбедносно-обавештајни систем у Републици Србији чине: Безбедносно-информативна агенција (БИА), Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА).

Реформа војних служби безбедности (безбедносне и обавештајне) била је усмерена, на основу програмских и доктринарних опредељења, а у оквиру ширег сегмента реформи војске и сектора одбране, на стварање једне службе.⁹⁷ У том контексту, било је предвиђено да се две војне службе безбедности (ВБА и ВОА) фузионишу у једну, али да у том фузионисању задрже обе компоненте (контраобавештајну и обавештајну).

Новим Законом о ВБА и ВОА из 2009. године прецизније су дефинисане надлежности, овлашћења и делокруг војних служби безбедности. Приметно је да су им тим законом предвиђена много шира и већа овлашћења,⁹⁸ која у појединим надлежностима задиру у делокруг МУП и БИА. Поменути закон, ослањајући се на Закон о основама уређења служби безбедности из 2007. године, таксативно су набројани предвиђени механизми контроле, али се не зна како се у пракси примењују.

Дакле, сет донетих правних прописа и владиних стратегија и уредби из области безбедности у функцији је стварања нормативних основа за демократску и цивилну контролу рада служби безбедности.

Упоредне праксе других земаља показују да најчешће злоупотребе или прекорачења овлашћења могућа су од носилаца извршне власти. Она нису искључена ни када постоје добро утемељена законска решења.⁹⁹ Посебно у оном делу који се односи на злоупотребу овлашћења у примени "посебних мера и поступака", са којима располажу БИА и ВБА (на пример: незаконито прислушкивање или праћење лица).

⁹⁷ У Стратегијском прегледу система одбране Републике Србије, чији нацрт усвојен 7. јуна 2006. године, на Колегијуму министра одбране, каже се: "У раздобљу од 2008. до 2010. године организационе промене у обавештајно-безбедносном систему првенствено ће бити усмерене ка интеграцији ВОА и ВБА и формирању јединствене агенције".

⁹⁸ Укључујући ту и полицијска овлашћења, која нису постојала у претходном Закону о службама безбедности СРЈ, односно ДЗ СЦГ.

⁹⁹ Примера ради, директори служби безбедности, које именује влада, односно партија на власти, могу да, по налогу партијског вођства, злоупотребе делатност служби и обезбеде тзв. "партијско приклањање", ако не постоје ваљани контролни механизми спољне и унутрашње контроле.

Пре свега, то се односи на начин на који службе безбедности прикупљају податке применом одговарајућих оперативних мера, радњи, метода и поступака. Због тога је веома важно успоставити и усавршити јаснију и прецизнију законску процедуру прикупљања, чувања и доступности за коришћење на такав начин прикупљених података о грађанима поштујући позитивно-правне домаће прописе (Закон о заштити података о личности¹⁰⁰ и Закон о тајности података)¹⁰¹ и међународне конвенције.¹⁰²

Полазећи од онога што је већ речено, настојаћемо да истражимо све сегменте који се односе на успостављање демократске и цивилне контроле рада служби безбедности, у периоду од 2000. до 2010. године.

Када говоримо о демократској и цивилној контроли рада служби безбедности, онда, у најужем смислу, мислимо на контролу коју врши законодавна, извршна и судска власт, али и на још "три стуба" у које спадају и независне државне институције (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитник грађана и Државна ревизорска институција), контрола и надзор цивилног сектора (независне експертске групе, невладине организације) и јавности и унутрашња контрола (Генерални инспектор и интерни буџетски контролори и ревизори).

12. Методе истраживања

Ради анализе предметних појава и процеса у истраживању демократске и цивилне контроле рада служби безбедности у Републици Србији у периоду од 2000. до 2010. године биће истраживана сва правна документа и прописи (Устав Републике Србије, Стратегија националне безбедности, владине стратегије из области

¹⁰⁰ Види: "Службени гласник РС", бр. 97/08.

¹⁰¹ Види: "Службени гласник РС", бр. 104/09.

¹⁰² Пре свих Европска конвенције за заштиту људских права и основних слобода, "Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/03 и 5/05.

безбедности, закони, уредбе и подзаконска акта) која се директно или индиректно односе на службе безбедности.

Према томе, основу овога рада чиниће теоријско истраживање засновано на анализи садржаја¹⁰³ научне и стручне литературе, како домаће тако и стране, позитивно-правних прописа и аката из области безбедности донетих у периоду који је предмет истраживања, као и постојећих практичних искустава, а који се тичу успостављања свих облика, врста и носилаца ефикасне демократске и цивилне контроле над службама безбедности.

За наведено истраживање биће потребно применити неколико општенаучних метода које су неизбежне у оваквом начину истраживања, а које се, истовремено, преплићу и повезују. То је хипотетичко – дедуктивна метода. Хипотетичко-дедуктивна метода омогућава да се употребе и користе до сада већ позната и проверена сазнања.

У истраживању ће се употребљавати већ постојећа и стандардни модели, засновани на три фазе, почев од сређивања података, односно, логичке и техничке контроле, преко њихове анализе, тј. оцене података о демократској и цивилној контроли рада служби безбедности у Републици Србији од 2000. до 2010. године и верификације постављених хипотеза, па до закључивања, што подразумева извођење јединствених закључака.

13. Научни циљ истраживања

Научни циљ овог истраживања је класификација и научна дескрипција стања у области демократске и цивилне контроле рада безбедносно-обавештајних служби у Србији. Проналажење најадекватнијих и најефикаснијих начина за њихово

¹⁰³ Које ће се реализовати на основу методолошких приступа садржаних у: Војин Милић, *Социолошки метод*, Нолит, Београд, 1978; Славомир Милосављевић, Иван Радосављевић, *Репетиторијум из методологије друштвених истраживања*, Факултет политичких наука, Београд, 1975, Славомир Милосављевић, Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, друго издање, Службени гласник, Београд, 2003.

ефикасно спровођење у циљу повећања опште безбедности и сигурности грађана и заштите њихове имовине, уз поштовање свих зајамчених људских права и слобода.

Дисертација ће бити обликована као научни рад, у седам поглавља, са уводом, закључком и прилозима. Описивање и истраживање овог сегмента, који до сада није превише експлоатисан у области безбедносних наука у нашој земљи, последњих година добија све више на актуелности. Посебно због чињенице да демократска и цивилна контрола представља суштину реформи служби безбедности, које је потребно извршити у процесу даље демократизације државе и друштва на путу ка прикључењу Европској унији. Закључци истраживања могу послужити надлежним државним институцијама у предузимању конкретних активности и мера на овом плану.

Управо из тих разлога од истраживања се очекује да са научног аспекта разјасни овај феномен, да потврди/обори опште и појединачне хипотезе, које се односе на предмет и циљ истраживања, о успостављању демократске и цивилне контроле над службама безбедности у Србији, у периоду од 2000. до 2010. године. Резултати истраживања, свакако, могу послужити и доносиоцима одређених политичких одлука. Посебно за измену/доношење правних аката, који ће на законит начин омогућити успостављање још делотворнијих начина за ефикасну и ефективну демократску и цивилну контролу постојећих служби безбедности у Србији. Од истраживања се очекује да оствари и одговарајући утицај на даљи развој практичне мисли у демократском обликовању других субјеката националне безбедности.

Резултати истраживања би требало да представљају научни допринос даљем развоју и практичној примени свих видова, и облика демократске и цивилне контроле над службама безбедности у Србији. Уједно, очекивања су да би истовремено могло да представља ново научно сазнање, засновано на анализи и уопштавању праксе и дешавања, које може послужити и за компарацију са сличним феноменима у другим регионима света.

ПРВИ ДЕО

I. Историјски развој служби безбедности на простору СФРЈ - са посебним освртом на врсте и облике контроле

1.1. Одређење појма "служба безбедности"

Служба безбедности (чест назив у најопштијем смислу: обавештајна служба - прим. аутора) "представља специјализовану, релативно самосталну државну институцију овлашћену да законским, јавним, али и тајним начинима и средствима прикупља безбедносне податке и информације о другим државама или њеним институцијама, као и о могућим противницима".¹⁰⁴

Према неким другим ауторима она је "посебна организација и делатност државних органа на прикупљању и изучавању података о другим државама. Обухвата све структуре друштва и све друштвене делатности (политичке, економске, војне, научно-техничке и др.) државе према којој је усмерена".¹⁰⁵ Према Андреји Савићу "обавештајна служба је друштвено-историјски и класно условљена специјализована организација која у оквиру свог делокруга рада спроводи тајне обавештајне, контраобавештајне и субверзивне садржаје према виталним интересима противника, користећи при томе специфичне методе и

¹⁰⁴ Види: Љубомир Стајић, Радослав Гаћиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд, 2007, стр. 336, Милан Делић, *Обавештајна делатност*, МУП РС, 1996, стр. 23-56.

¹⁰⁵ *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981, стр. 336-337.

средства, са циљем остваривања одређених политичких интереса и заштите унутрашње и спољашње безбедности".¹⁰⁶

Својом активношћу, самостално или у сарадњи са другим државним органима, спроводи део државних и политичких циљева земље везаних за безбедност. Настала је у време настанка државе и имале су улогу у сукобима између држава, јер се показало да без доброг познавања противника нема ни успеха у рату. Служба безбедности развијала се упоредо са државним апаратом. На почетку су, према потреби (ратови, унутрашња нестабилност), ову функцију вршили изабрани појединци, док се касније појављују организоване службе безбедности као сталне институције у одређеним државним органима.¹⁰⁷

Да би могла да обави своју функцију, служба безбедности користи тзв. обавештајни рад. То је скуп испланираних мера спроведених ради добијања увида у стање, могућности и намере појединих држава и појава које су објекат истраживања. На основу тих сазнања држава предузима одговарајуће активности на политичком, економском и војном плану.

Прикупљање података је сложен посао који се остварује специфичним методама и тајним средствима који обухвата:

1. планирање и организовање;
2. прикупљање података;
3. обрада и процена података и
4. достављање и коришћење података.

Углавном, службе безбедности се најчешће деле, односно могу бити подељене на основу неколико критеријума, у зависности од тога да ли припадају војним или невојним структурама (цивилне и војне), да ли припадају влади или поједином

¹⁰⁶ Андреја Савић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Земун, 2007, стр. 86.

¹⁰⁷ Види: Андреја Савић, *Увод у државну безбедност*, ВШУП, 2000, стр. 45-56.

министарству (централне и ресорне), да ли су усмерене на сва безбедносна питања или само на поједина (опште и специјализоване), унутрашње и спољашње и сл. Поред тога у зависности од проблематике којом се баве могу бити и: економске, нуклеарне, имиграционе или службе политичких организација и сл.

У стручној терминологији до скоро се најчешће користила класична подела на контраобавештајне службе, односно безбедносне службе, које су усмерене на спречавање рада служби безбедности других држава, и на обавештајне службе, које су усмерене на прикупљање података о другим државама.¹⁰⁸

За службу безбедности често се у јавности и у медијима користи израз "тајна полиција,"¹⁰⁹ што је у суштини потпуно погрешно, јер у надлежност полиције спада јавна безбедност, односно заштита живота, као и личне и имовинске сигурности грађана.

1.2. Врсте служби безбедности у Србији

У Републици Србији постоје три службе безбедности, једна цивилна и две војне. То су Безбедносно-информативна агенција (БИА), која представља посебну организацију Владе Републике Србије, Војно-безбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА), које су органи управе у саставу Министарства одбране.¹¹⁰

Безбедносно-информативна агенција (БИА) обавља послове везане за заштиту безбедности Републике Србије и за откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Србије. Користећи одговарајуће оперативне и друге методе и средства истражује, прикупља, обрађује и процењује безбедносно-обавештајне податке и сазнања који

¹⁰⁸ Ibid., стр. 59-68.

¹⁰⁹ Овај израз се најчешће користи како би се означиле методе које користе или када се службе безбедности доводе у везу са репресивним режимима.

¹¹⁰ Види: Закон о основама уређења служби безбедности, "Службени гласник РС", 116/07 и 72/12.

су значајни за безбедност Републике Србије и информисе о томе надлежне државне органе.¹¹¹ Њен рад регулисан је Законом о БИА из јула 2002. године.

Војнобезбедносна агенција (ВБА) представља орган Министарства одбране који се стара о безбедности система одбране и Војске Србије и бави се планирањем, организовањем и реализацијом послова и задатака из контраобавештајне и безбедносне области.

Војнообавештајна агенција (ВОА) представља војнообавештајни орган Министарства одбране и саставни је део система безбедности Републике Србије. Надлежна је и одговорна за обавештајно обезбеђење, као и за представљање и заштиту интереса Министарства одбране у иностранству. Своју функцију остварује обавештајно-оперативном и војнодипломатском делатношћу. Ове две службе представљају тзв. војне службе безбедности. Њихов рад регулисан је Законом о ВБА и ВОА из октобра 2009. године.

Рад службе безбедности у Србији је под демократском и цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, као и других државних органа и јавности, односно грађана.¹¹²

1.3. Развој службе безбедности у Србији

Први писани извори из историје Срба, који се односе на обавештајно-безбедносне активности, датирају још из периода владавине цара Душана. "Душанов законик" се с правом сматра првим правним актом од историјске важности у коме се може назрети и тумачење такве активности. Цар Душан је, ослањајући се, углавном, на византијска искуства, у управној структури своје власти установио преко 70

¹¹¹ Види: Уредба о начину евидентирања, обраде, чувања, коришћења, заштите и достављања другим надлежним државним органима информација и докумената о пословима из надлежности БИА, "Службени гласник РС", бр 68/02.

¹¹² Види: Закон о основама уређења службе безбедности, "Службени гласник РС", 116/07 и 72/12.

различитих звања, од којих су поједина била у вези са обављањем обавештајно-безбедносних послова.¹¹³

1.3.1. Од Првог српског устанка до Првог светског рата

Развој савремених безбедносних, а у неким појавним облицима и обавештајних активности, на простору Србије, датира још од почетка 19. века, односно непосредно пре и током Првог српског устанка. На самом почетку Првог српског устанка 1804. године, обавештајна делатност је била, пре свега, оријентисана на војно-политички сегмент. Управо из тог периода потичу и први примери такозваних "двоструких или двојних игара", односно преврбовања турских агената, као и примери дезинформисања, а све у циљу обмањивања турске популације.¹¹⁴ У том периоду, велики значај придаван је унутрашњој безбедности устанка, а посебно се најстрожије кажњавала издаја, дефетизам и шпијунажа, која се третира као тешко кривично дело.¹¹⁵

Први званични документ из тог времена, значајан за развој обавештајно-безбедносних активности, је "Начертаније", из марта 1810. године. Овим документом се, по први пут, раздвајају послови полиције и војске и успоставља функција "начелника полиције" одговорног Попечитељству, а надређеног "ликторима" - помоћницима за унутрашњу, спољашњу и поверљиву службу. На заседању Народне скупштине, у јануару 1811. године, донета је одлука о установљавању шест попечитељстава (министарстава), од којих је једно за

¹¹³ Види: Богољуб Милосављевић, *Наука о полицији*, Полицијка академија, Београд, 1997, стр. 92; Андреја Савић, Младен Бајагић, *Безбедност света - од тајности до јавности* (друго допуњено и измењено издање), Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2005, стр. 397, *Безбедносно-информативна агенција* (брошура), БИА, Београд, 2005, стр. 5.

¹¹⁴ Види: Владимир Стојанчевић, *Обавештајна служба у Карађорђевој и Милошевој Србији* (историјска грађа), књига III, ДСНО, Управа безбедности, Београд, 1964, стр. 9-10.

¹¹⁵ Мирослав Перишић (ур.), *Министарство и министри полиције у Србији 1811-2001*, Министарство унутрашњих послова, Београд, 2002, стр. 134.

"внутрена дела".¹¹⁶ За првог министра унутрашњих послова постављен је Јаков Ненадовић.¹¹⁷

Кнез Милош Обреновић у периоду своје прве владавине (1815-1839) посветио је велику пажњу организацији обавештајно-безбедносних послова. Основни задатак органа задужених за реализацију ових послова, био је да се сачува владавина кнеза Милоша. У време његове владавине, обавештајно-безбедносни органи су контролисали све области друштвеног живота, бавили се свим политичким и управним пословима, задирали у економски живот земље, а били су усмерени и на област спољне политике тадашње Србије.¹¹⁸ Прикупљање и обрада поверљивих података, били су једно од најмоћнијих тајних оружја Милоша Обреновића. Ти подаци имали су нарочиту важност у преговорима које је српски кнез водио са цариградском Портом. Установа "тајног полицајца" у Београду, као и низ повереника широм земље, чинили су основ система тадашње државне безбедности.

Војни закон који је донет 12. новембра 1839. године представља први правни акт у коме се на целовит начин дефинишу питања безбедносне и контраобавештајне заштите Војске Књажевине Србије.¹¹⁹

У главама XIV и XV тог закона, предвиђена су дела и санкције за издају, бекство, побуну и друге облике појединачног или колективног деловања против интереса народа. У члановима 7. и 8. Извода из Војног закона посебно су разрађена дела шпијунаже, као и дела против устава и "слободе народа".

Нешто касније, у време владавине кнеза Михаила Обреновића, "1862. године, у Кнежевини Србији је основана Централна државна управа, у оквиру које је формирано седам министарстава, између којих и Министарство унутрашњих

116 Детаљније у: Андреја Савић, Младен Бајагић, *Безбедност света - од тајности до јавности* (друго допуњено и измењено издање), оп. цит., стр. 398-400.

117 Види: Богдан Богдановић, *Два века полиције у Србији*, МУП РС, Београд, 2002, стр. 17.

118 Види: Милан Милошевић, "Развој државне безбедности - Зачеци државне безбедности (1804-1830)", у: Мирослав Перишић (ур.), *Министарство и министри полиције у Србији 1811-2001*, оп. цит., стр. 137.

119 Од 2008. године 12. новембар се слави као Дан Војнобезбедносне агенције.

послова.¹²⁰ Ово Министарство је, поред јавне безбедности, било задужено и за активности које се могу сврстати у област обавештајно-безбедносних послова. Потреба за даљим развојем система државне заштите, довела је до стварања специјализованих служби, са јасно утврђеним кругом задужења и надлежностима. Тако се постепено одвајају и разграничавају полицијски послови јавне безбедности од послова државне безбедности."¹²¹

Тек средином друге половине XIX века, када се Србија ослобађа турске окупације (1876-1878) и ствара Кнежевина Србија, препознају се и први резултати рада цивилних и војних контраобавештајних и обавештајних институција.¹²²

Како би остварио потпунију контролу у области безбедности, краљ Александар Обреновић донео је Одлуку о оснивању посебне службе за послове безбедносне заштите. Тако је након усвајања Закона о формирању Одељења за поверљиве полицијске послове, 17. октобра 1899. године, по први пут, оформљено ово Одељење у саставу Министарства унутрашњих дела.¹²³ Тако је тим чином постављена окосница нове службе безбедности. Тиме су послови "поверљиве природе" потпуно издвојени од других послова у Министарству унутрашњих послова и стављени су под надлежност начелника Поверљивог одељења, који је непосредно био одговоран министру унутрашњих послова и краљу.¹²⁴

1.3.2. Период између два светска рата

¹²⁰ Министарство унутрашњих послова се бавило одређеним пословима који се донекле могу сврстати у област државне безбедности. Тек каснијим Изменама и допунама Устројства централне државне управе из 1899. године (члан 27-а) основано је и "Одељење за поверљиве полицијске послове"; види о томе: Андреја Савић, Младен Бајагић, *Безбедност света - од тајности до јавности*, оп. цит., стр. 403;

¹²¹ *Безбедносно-информативна агенција* (брошура), оп. цит., стр. 9.

¹²² О развоју посебно војних обавештајних и контраобавештајних установа детаљније види у: Обрен Ђорђевић, *Лексикон безбедности*, Привреда публик, Београд, 1989, стр. 163; Милан Милошевић, *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 1998, стр. 360; Андреја Савић, Младен Бајагић, *Безбедност света - од тајности до јавности*, оп. цит., стр. 404.

¹²³ Тај дан се од 2004. године обележава као Дан БИА.

¹²⁴ Види: *Безбедносно-информативна агенција* (брошура), оп. цит., стр. 10-11.

По завршетку Првог светског рата, један од првих задатака органа власти Краљевине било је успостављање ефикасног обавештајно-безбедносног система који се може одупрети свим унутрашњим и спољним претњама. Указом регента Александра Карађорђевића, од 20. децембра 1918. године, образује се Министарски савет (Влада). У надлежности Министарства унутрашњих послова и Министарства војске и морнарице били су послови државне и војне безбедности. Од 1920. године, послови државне безбедности прелазе у надлежност новооснованог Одељења за државну заштиту - у оквиру Министарства унутрашњих послова. Оваква организација функционисала је све до 1929. године. Тада је донет Закон о унутрашњој управи, којим је Министарство унутрашњих послова подељено у две организационе јединице: Дирекцију јавне безбедности, са четири одељења и Дирекцију националне безбедности, са три одељења.

На основу Уредбе о Главном ђенералштабу и ђенералштабној струци, од 10. априла 1920. године, Обавештајно одељење, које је обављало војнообавештајну, али и контраобавештајну делатност, постаје део Главног ђенералштаба Војске Краљевине Југославије. Новоустројено одељење званично је почело да функционише 6. маја 1920. године.¹²⁵

1.3.3. Раздобље Другог светског рата

У Другом светском рату развој обавештајно-безбедносних структура Краљевине Југославије одвијао се у изузетно сложеним политичко-безбедносним условима. После капитулације Краљевине, у априлу 1941. године, територија државе је подељена на немачку, италијанску, мађарску и бугарску окупациону зону. У циљу одржања пуне политичке и војне контроле у Краљевини, окупационе снаге су формирале посебне полицијске и обавештајно-безбедносне службе. Тако се може говорити о деловању немачких, италијанских, мађарских и бугарских војних, полицијских и обавештајно-безбедносних служби на окупираној територији.¹²⁶

¹²⁵ Тај дан се обележава као Дан ВОА.

¹²⁶ У Србији су деловале обавештајно-безбедносне установе Немачке, (Абвер, СД, Гестапо), Италије (СИМ, МВСН, ОВРА), и Мађарске и Бугарске. Упоредо су наставили са радом и

Формирање нових, партизанских власти на ослобођеним територијама у виду народноослободилачких одбора започето је непосредно након избијања антифашистичког устанка. У оквиру ових управних тела стварани су и органи задужени за ред и безбедност на ослобођеним територијама.¹²⁷ Паралелно са стварањем органа власти у виду народно-ослободилачких одбора, Други обавештајни одсек Врховног штаба је 6. маја 1942. издао Упутство да се у штабовима оперативних јединица одаберу кадрови ("обавештајни повереници") одговорни за обавештајну службу. Октобра 1942. године, при Врховном штабу, основан је Привремени управни одсек задужен за управне и безбедносне послове. Служба безбедности антифашистичких снага, почела је да се развија прво на ослобођеним територијама, у циљу спречавања деловања агената окупаторских и квинслишких снага.¹²⁸

Почетком септембра 1943. године, оснива се Одсек за заштиту народа (ОЗН), са основним задатком да контраобавештајно штити ослобођену територију. Из поменутог Одсека, 13. маја 1944. године,¹²⁹ у Дрвару, формирано је Одељење заштите народа (Озна).¹³⁰ Тиме је створена безбедносно-обавештајна служба, устројена на војним принципима, са једнообразном организационом структуром и јединственим методима рада.

Озна је имала свој извршни орган - Корпус народне одбране Југославије (КНОЈ), који је постојао од 15. августа 1944. до јануара 1953. године, када су његове надлежности преузеле пограничне јединице ЈНА и Народне милиције.

безбедносни органи предратне Краљевине, прво у оквиру владе Милана Аћимовића, а после под управом "Владе народног спаса" Милана Недића, када се оснива Српска државна стража и Српска државна безбедност.

¹²⁷ Види: Обрен Ђорђевић, *Заштита револуције*, Институт за политичке студије, Београд, 1979.

¹²⁸ О војним безбедносним органима види шире у: Билтен ГШ НОВ и ПОЈ од 1941. године.

¹²⁹ Тај датум обележавао се као Дан безбедности, све до 2001. године.

¹³⁰ Унутрашњу структуру Озне чинили су одсеци задужени за обавештајни и контраобавештајни рад, заштиту оружаних снага, надзор ДКП и страних држављана, борбу против унутрашњег непријатеља итд.

1.3.4. Период од 1945. до 1966. године¹³¹

По завршетку Другог светског рата, уставним конституисањем нове Федеративне Народне Републике Југославије, створени су услови за организацију целокупне државне управе. Након формирања прве Савезне владе успостављена су и Министарства унутрашњих послова и Народне одбране. Од делова тадашње Озне, Радио центра и Групе за шифру, који су издвојени из Министарства народне одбране, фебруара 1946. године, оснива се Управа државне безбедности (Удба), као централизована обавештајно-безбедносна установа. Поред тога, од III и дела IV одсека Озне формирана је Контраобавештајна служба (КОС). Наредбом из 1955. године КОС је реорганизован и прераста у Службу безбедности (СБ) ЈНА.

Дакле, одлуком о формирању Одељења заштите народа, од 13. маја 1944. године, дефинитивно и званично одвојене су безбедносне функције од обавештајних. Генералштаб Југословенске армије имао је Обавештајно одељење, које је након завршетка рата 1947. године прерасло у Другу управу, односно у Обавештајну управу Генералштаба ЈНА.

Без обзира на извршене организационе промене Удба је тек 1952. године преведена са војне у цивилну службу. Централа Удбе је била на савезном нивоу и она је усмеравала рад служби у републичким министарствима унутрашњих послова, а они рад обласних одељења по срезовима. Оваква организација је функционисала и задржала се све до 1966. године - до Брионског пленума.¹³²

¹³¹ Тачније, до Брионског пленума.

¹³² Брионски пленум је назив за Четврту пленарну седницу Централног комитета Савеза комуниста Југославије (ЦК СКЈ), одржану 1. јула 1966. године, у хотелу „Истра“, на острву Брионима. На тој седници са свих државних и партијских функција смењен је Александар Ранковић, дугогодишњи министар унутрашњих послова и организатор службе безбедности, због наводног прислушкивања високих државних функционера, злоупотреба и деформација у Управи државне безбедности. Повод за одржавање Брионског пленума и смене Александра Ранковића била је „афера прислушкивања“, када је председник СФРЈ Јосип Броз Тито у својој резиденцији у Ужичкој улици број 15 у Београду, пронашао апарате за прислушкивање (и то у свом радном кабинету и спаваћој соби). Он је о овоме одмах обавестио политички и војни врх земље, а за прислушкивање је оптужио Управу државне безбедности (Удба) и Александра Ранковића.

1.3.5. Период од Брионског пленума до 1992. године

Као резултат политичких промена насталих после Брионског пленума, извршена је свеобухватна трансформација дотадашње Удбе у Службу државне безбедности (СДБ).¹³³

На основу тих промена надлежности Службе државне безбедности, на савезном нивоу, према усаглашеним и усвојеним нормативним прописима, биле су:

1. борба против унутрашњег непријатеља (екстремизма и тероризма) ;
2. контраобавештајна заштита територије СФРЈ од страних обавештајних служби;
3. супротстављање екстремној политичкој емиграцији са подручја Југославије;
4. обезбеђивање највиших државних и политичких функционера;
5. контраобавештајна заштита штабова и јединица Територијалне одбране и објеката од посебног друштвеног интереса;
6. кривично гоњење - подношење кривичних пријава и учешће у кривичним поступцима;
7. обавештавање субјеката друштвене самозаштите о појавама "непријатељске делатности".

На основу тадашње законске регулативе СДБ Савезног секретаријата унутрашњих послова вршила је послове координације, усмеравања и усклађивања републичких и покрајинских служби државне безбедности. Најважнија програмска документа биле су јединствене програмске оријентације, које су редовно доношене све до 1990. године. Поменута концепција црпела је своју надлежност садржану у Уставу СФРЈ из 1974. године.¹³⁴

¹³³ На краће време, после Брионског пленума, задржана је организациона структура Удбе, да би са доношењем Основног закона о унутрашњим пословима и амандманима на Устав 1967. године, била устројена потпуно нова организација СДБ.

¹³⁴ Види: члан 281, тачка 8 Устава СФРЈ из 1974. године.

На развој безбедносног система тадашње СФРЈ, поред Устава из 1974. године, пресудан утицај имали су следећи документи политичко-правне природе, којим је успостављен концепт општенародне одбране и друштвене самозаштите:¹³⁵ Закон о основама система државне безбедности,¹³⁶ као и савезни и републички Закони о општенародној одбрани.¹³⁷ Општу политику заштите уставног поретка, према овим законима, утврђивала је Федерација. Послове државне безбедности вршили су Савезни секретаријат за унутрашње послове (ССУП) и Савезни секретаријат за народну одбрану (ССНО). При ССУП деловала је Служба државне безбедности (СДБ), на основу Основног закона о унутрашњим пословима,¹³⁸ док су Правила о раду Службе државне безбедности¹³⁹ ближе дефинисала делокруг, методе, средства и овлашћења.¹⁴⁰ Рад војних органа безбедности усмеравао је Савезни секретаријат за народну одбрану преко Управе безбедности и Друге (обавештајне) управе Генералштаба.¹⁴¹ Њихову надлежност и организацију су регулисали различити подзаконски акти. На пример, у складу са Законом о основама система државне безбедности, усвојена су Јединствена начела о примени метода и средстава у раду свих обавештајних и контраобавештајних служби у војсци; Правила службе у органима безбедности оружаних снага и Правила обавештајног обезбеђења оружаних снага СФРЈ. Ови акти су ближе утврђивали делокруг и методе рада војне обавештајне и контраобавештајне службе.

¹³⁵ Концепција општенародне одбране и друштвене самозаштите чинила је интегрални део и органску функцију социјалистичког самоуправног друштва и садржала је најважније претпоставке о политичким, безбедносним, војним, економским и другим питањима везаним за одбрану и самозаштиту СФРЈ.

¹³⁶ Закон о основама система државне безбедности утврдио је јединствен делокруг савезних органа који врше послове државне и војне безбедности: прикупљање података и обавештења ради откривања и спречавања делатности усмерених на подривање или рушење уставног поретка СФРЈ, угрожавање безбедности земље итд; Закон о основама система државне безбедности, "Службени лист СФРЈ", бр. 1/74.

¹³⁷ Савезни Закон о општенародној одбрани, "Службени лист СФРЈ", бр. 21/82.

¹³⁸ Први такав закон ступио је на снагу 1. јануара 1967. године. Закон садржи посебне одредбе о Служби државне безбедности, дефинишући је као самосталну стручну службу у ССУП и републичким органима унутрашњих послова.

¹³⁹ Прва Правила о раду СДБ, која је прописао савезни секретар за унутрашње послове, ступила су на снагу 30. јануара 1967. године, а последња 1990. године.

¹⁴⁰ Више о томе види у: Андреја Савић, Младен Бајагић, *Безбедност света - од тајности до јавности*, оп. цит., стр. 417-420.

¹⁴¹ За област државне безбедности био је задужен и Савезни секретаријат за иностране послове (ССИП), укључујући дипломатска и конзуларна представништва у иностранству. ССИП је деловао преко Службе за истраживање и документацију (СИД), о чијој организацији и раду је Савезно извршно веће донело 1977. године посебну одлуку.

1.3.6. Период након конституисања СРЈ - од 1992. до 2002. године

Устав Савезне Републике Југославије дефинисао је област одбране и безбедности уопштено и апстрактно. У њему је назначен само делокруг послова одбране и безбедности, а детаљнија разрада и разграничење надлежности федералне државе од република остављено је уставним амандманима и другим законским актима.¹⁴² Иако је стварањем СРЈ направљен мали искорак од безбедносне традиције дотадашње једнопартијске државе, организационо се, скоро у потпуности, одржавао претходни модел безбедносно-обавештајног система.

Безбедносно-обавештајни систем СРЈ, до 2002. године, чинили су: Врховни савет одбране; Служба за истраживање и документовање и Дирекција безбедности СМПП; министарства унутрашњих послова република, у оквиру којих су деловали: Ресор државне безбедности МУП Републике Србије; Служба државне безбједности МУП Републике Црне Горе; и у оквиру Војске Југославије - Управа безбедности и Друга (обавештајна) управа Генералштаба.

Када је 20. маја 1992. године формирана Војска Југославије, Управа безбедности је измештена из ССНО у Генералштаб ВЈ.

У Србији, Ресор државне безбедности је био у оквиру МУП и обављао је послове из следећих области:

1. контраобавештајни послови;
2. обавештајни послови;
3. послови на спречавању унутрашњег екстремизма и тероризма;
4. обезбеђење и безбедносна заштита лица и објеката.

Од октобра 2000. године, након политичких промена, у Републици Србији покренут је процес свеобухватне и корените реформе државе у целини, нарочито

¹⁴² Види: члан 77 Устава СРЈ, "Службени лист СРЈ", бр. 1/92, 34/92 и 29/00.

државне управе и свих њених институција у циљу демократизације друштва. Први задаци на плану изградње демократских институција и тежње према европским интеграционим процесима у свим областима друштвеног живота, посебно на плану безбедности, наметнули су и потребу за темељном реорганизацијом сектора безбедности, па самим тим и безбедносно-обавештајног система.

Имајући у виду наведене чињенице, Влада Републике Србије започела је почетком 2001. године иницијативу и покренула процес израде и усвајања системских закона којима би се регулисала питања одбране и безбедности земље. Један од најзначајнијих сегмената те реорганизације тичао се промене места и улоге Ресора државне безбедности, који је, у складу са свеукупним демократским променама у Србији, морао да мења своју позицију и улогу у систему националне безбедности.¹⁴³

1.3.8. Период од 2002. до 2007. године¹⁴⁴

У периоду од 2002. године, од доношења Закона о службама безбедности СРЈ,¹⁴⁵ односно и измена тог закона, након конституисања Државне заједнице Србија и Црна Гора, постојало је укупно 6 служби безбедности. На савезном нивоу, у оквиру Савезног министарства за послове одбране функционисале су две војне службе - Војна служба безбедности и Војно-обавештајна служба, а у оквиру Савезног министарства надлежног за спољне послове - Служба за истраживање и документацију (СИД) и Служба безбедности (СБ).¹⁴⁶ У Републици Србији - Безбедносно-информативна агенција (БИА),¹⁴⁷ а у Црној Гори - Служба државне безбедности (СДБ)¹⁴⁸.

¹⁴³ Види: *Безбедносно-информативна агенција* (брошура), оп. цит., стр. 16-17.

¹⁴⁴ До доношења Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, "Службени гласник РС", бр. 116/07.

¹⁴⁵ Види: "Службени лист СРЈ", бр. 37/02 и "Службени лист СЦГ", бр. 17/04.

¹⁴⁶ Види: члан 5 Закона о службама безбедности СРЈ, "Службени лист СРЈ", бр. 37/02.

¹⁴⁷ Конституисана на основу Закона о БИА, који је усвојен 19. јула, а ступио је на снагу 27. јула 2002. године.

¹⁴⁸ Која је почетком маја 2005. године трансформисана у Агенцију на националну безбједност.

Након одржаног референдума у Црној Гори, и осамостаљивања ове Републике, у првој половини 2006. године, Србија је била у позиција да сама, по први пут у новијој историји, креира свој систем безбедности. После усвајања Устава, у новембру 2006. уследила је убрзана законодавна активност која је крајем 2007. године резултирала доношењем Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији.¹⁴⁹

На основу поменутог закона престале су да постоје две службе безбедности при Министарству спољних послова Републике Србије - Служба за истраживање и документацију (СИД)¹⁵⁰ и Служба безбедности (СБ). Део њихове надлежности преузела је Безбедносно-информативна агенција, посебно у оном делу који се односи на безбедносну заштиту наведеног министарства.¹⁵¹ У Закону о спољним пословима,¹⁵² који је Народна скупштина Србије усвојила на истој седници као и Закон о основама уређења служби безбедности, само у назнакама се помињу послови безбедности Министарства,¹⁵³ што се касније могло видети и на сајт презентацији организационе шеме тога министарства.¹⁵⁴ Као ужа унутрашња организациона јединица у саставу Генералног секретаријата налази се Одељење за послове безбедности, које је касније променило назив "Служба безбедности", са потпуно другачијим надлежностима и делокругом.¹⁵⁵

1.4. Службе безбедности Министарства спољних послова

¹⁴⁹ Поменути закон посланици Народне скупштине Републике Србије усвојили су 11. децембра, а ступио је на снагу 19. децембра 2007. године.

¹⁵⁰ Новоформирано Одељење за аналитику и подршку спољно-политичком планирању при Кабинету министра, преузело је дотадашњу документацију некадашњег СИД. Опширније о томе може се видети и у Информатору о раду министарства спољних послова за 2010. годину.

¹⁵¹ Нешто више о томе може се видети у Уредби о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката, "Службени гласник РС", бр. 72/10.

¹⁵² Види: "Службени гласник РС", бр. 116/07.

¹⁵³ Закон о спољним пословима Републике Србије изричито не предвиђа постојање служби безбедности у оквиру тог министарства, али "нормира послове Министарства"; видети: члан 5, став 1, тачка 10, 11, 12, 13, 24. и 25 истог закона.

¹⁵⁴ Види: Организациона структура МСП, доступно на: www.mfa.gov.rs; Информатор о раду МСП, април 2011. године.

¹⁵⁵ Види: Информатор о раду МСП, доступно на: www.mfa.gov.rs, април 2011, стр. 18.

Министарство спољних послова Републике Србије наставило је праксу организације и реализације одређених безбедносних послова, баштинећи искуства министарстава иностраних послова бивше СФРЈ, СРЈ и Државне заједнице Србија и Црна Гора. У овим државним творевинама од 1945. године у континуитету су унутар Министарства иностраних послова деловале две службе безбедности: Служба за истраживање и документацију и Служба безбедности.

Служба за истраживање и документацију (СИД) представљала је спољну обавештајну службу ресорног министарства, задужену за прикупљање, анализу, процењивање и достављање података политичке, економске и безбедносне природе о страним државама, међународним организацијама, групама и појединцима, од значаја за утврђивање и вођење спољне политике Републике Србије. У центру интересовања била су сазнања о намерама, активностима, прикривеним плановима и тајном деловању, усмереном на угрожавање уставног уређења, безбедности, суверенитета и територијалног интегритета Републике Србије и њених националних и државних интереса.¹⁵⁶

Према члану 13 Закона о службама безбедности из 2002. године, СИД је овлашћен да: 1) прикупља, проверава, обрађује, сређује, процењује и штити обавештајне сазнања из своје надлежности од неовлашћеног откривања, давања, мењања, коришћења, губитка или уништавања; 2) прикупља податке о активностима у вези са међународним тероризмом; и 3) доставља информације и извештаје о свом раду. СИД је био специјализована спољна обавештајна служба, овлашћена да примењује све савремене обавештајне методе и средства, осим оних која се односе на учешће припадника службе у преткривичном поступку, што је условљено самом природом деловања и интересовања службе. Дакле, није имао право примене овлашћења органа унутрашњих послова, и њени припадници нису били овлашћени да носе и користе ватрено оружје и примењују друга средства принуде. Припадници СИД имали су исти положај, права, дужности и одговорности као и сви други запослени у Министарству спољних послова.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Види: члан 12 Закона о службама безбедности.

¹⁵⁷ Ако сматра да је у раду СИД дошло до повреде уставности и законитости, људских права и слобода, професионалности, сразмерности у примени овлашћења итд, припадник СИД могао се

Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије из децембра 2007. године, унео је системске промене у овом министарству, које се, пре свега, односе на укидање ове две службе безбедности. У оквиру министарства формирано је одељење под називом „Служба безбедности“, али са потпуно новим делокругом који нема никакве везе са претходном службом у овом ресору, а на основу новог Закона о спољним пословима из 2007. године.¹⁵⁸

1.5. Начини, врсте и облици контроле служби безбедности СФРЈ

Полазећи од уставних начела, која су се односила на јавност рада државних органа, Савезна скупштина је, октобра 1968. године, донела Закон о оснивању Комисије за контролу служби државне безбедности.¹⁵⁹ Комисију је именovalo Савезно извршно веће од својих чланова, савезних посланика и друштвено-политичких радника. Комисија је за свој рад одговарала Савезној скупштини и Савезном извршном већу (СИВ).

На основу Закона о основама система државне безбедности из 1974.¹⁶⁰ контролу рада служби безбедности, на савезном нивоу, вршили су председник СФРЈ, Председништво СФРЈ, Савезна скупштина и Савезно извршно веће. Посебну улогу имао је Савезни савет за заштиту уставног поретка, који је основан 10. јануара 1975. године. Он је био задужен за сва питања од значаја за државну безбедност. То се сматра као први покушај у успостављању цивилне контроле рада обавештајних и контраобавештајних служби у тадашњој Југославији. До распада СФРЈ, обавештајно-безбедносни систем чинили су: Савезни савет за заштиту уставног поретка; републички савети за заштиту уставног поретка; Служба државне безбедности ССУП, службе државне безбедности републичких и

писмено обратити Генералном инспектору и Комисији за контролу служби безбедности, и о томе обавестити Савет министара и ресорног министра, без последица по свој статус; види и члан 43 истог закона.

¹⁵⁸ Закон о спољним пословима Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 116/07, 126/07 и 41/09.

¹⁵⁹ Види: "Службени лист СФРЈ", бр. 40/68.

¹⁶⁰ Види: "Службени лист СФРЈ", бр. 1/74.

покрајинских секретаријата унутрашњих послова; Управа безбедности и Друга управа Генералштаба у оквиру ССНО и Служба за истраживање и документацију и Дирекција безбедности у оквиру ССИП.

Према официјелним ставовима, у изградњи новог безбедносно-обавештајног система Србије и Југославије, после 1966. године, пошло се од опредељења да су Федерација, републике и аутономне покрајине, у оквиру Уставом СФРЈ утврђених права и дужности, одговорне за организовање и обављање послова државне безбедности. При том Федерација, преко својих органа, утврђује општу политику у области заштите Уставом СФРЈ утврђеног поретка, усклађује рад органа који обављају послове државне безбедности и друге послове одређене савезним законом. С друге стране, послове откривања противуставне делатности непосредно обављају "стручне службе и органи друштвене самозаштите", односно републичке и покрајинске службе државне безбедности и служба војне безбедности, кроз одговарајућу организацију оперативних центара.

Рад органа који врше послове државне безбедности у овом периоду усклађивали су, у оквиру Уставом СФРЈ утврђених права и дужности, председник Републике, Председништво СФРЈ и председник СИБ. То усклађивање обухватало је политичко-безбедносно усмеравање рада органа који врше послове државне безбедности и утврђивање њихових заједничких задатака и приоритета - са становишта интереса и потреба безбедности целе земље. У циљу спровођења контроле рада савезних органа управе, надлежних за послове државне безбедности, на основу закона, Савезна скупштина образовала је Комисију за контролу рада Службе државне безбедности.¹⁶¹ Било је прописано да Комисија остварује увид у законитости рада органа државне безбедности, нарочито са аспекта поштовања Уставом СФРЈ и законом утврђених права слобода човека и грађанина, права организација удруженог рада, других организација и друштвено-политичких заједница, као и у погледу метода и средстава које службе користе у обављању послова из своје надлежности. Комисија је била у обавези да о резултатима контроле најмање једном годишње извештава Савезну скупштину.

¹⁶¹ Види: члан 15 Закона о основама система државне безбедности, "Службени лист СФРЈ", бр. 1/74.

Републике и аутономне покрајине такође су образовале своје Комисије за контролу рада републичких, односно покрајинских служби државне безбедности, а на основу важећих правних прописа. Тако је Скупштина Србије, имајући у виду околност да је ступањем Закона о контроли СДБ из 1985. године¹⁶² престао да важи Закон о Комисији за контролу рада СДБ из 1969. године,¹⁶³ током 1985. године образовала сопствену комисију ради ефикасније политичке контроле и надзора законитости рада СДБ на републичком нивоу. Комисија је имала седам чланова, које је бирала републичка скупштина из редова својих посланика ("делегата"). Они су имали обавезу да најмање једном годишње скупштини поднесу извештај, као и предлоге за унапређење обављене контроле.

Савезни савет за заштиту уставног поретка био је орган безбедносне координације који је функционисао у континуитету од 1974. године, мада је званично установљен посебним законом тек 1983. године. Конституисан је као радно тело Председништва СФРЈ. Председника и два члана Савета именовало је Председништво СФРЈ из својих редова, док су по положају чланови Савета били председник СИБ и савезни секретари (министри) за народну одбрану, спољне и унутрашње послове. Председништво СФРЈ именовало је још једног члана Савета и то из редова функционера у органима друштвено-политичких организација у Федерацији, а у договору са тим органима. Према томе, Савет је имао председника и седам чланова, с тим што су у његовом раду могли да учествују и представници Скупштине СФРЈ, органа друштвено-политичких организација (СКЈ, ССРН и др.) и одговарајућих органа република и аутономних покрајина. На сопствену иницијативу или на захтев Скупштине и Председништва СФРЈ, односно одговарајућих републичких и покрајинских органа, Савет је расправљао о конкретним темама из области безбедности, а нарочито у вези са питањима од посебног значаја за сарадњу стручних служби и осталих субјеката друштвене самозаштите.¹⁶⁴

¹⁶² Види: "Службени гласник СРС", бр. 15/85.

¹⁶³ Види: "Службени гласник СРС", бр. 29/69.

¹⁶⁴ Види: Милан Милошевић, *(Контра)иницијунажа*, Медија центар "Одбрана", Београд, 2011, стр. 224.

Поред Савезног савета за заштиту уставног поретка, који је био посебан орган, образован посебним законом и са посебним функцијама, постојали су и савети за заштиту уставног поретка у републикама и аутономним покрајинама, који су имали различито уређен положај и функције. Савет за питање заштите уставног поретка СР Србије, односно САП Војводине и САП Косова, представљао је радно тело Председништва Републике, односно Председништва Покрајине, установљено 1975. године. Чланове овог савета у СР Србији именовала су и председништва САП.

Савет је анализирао стање у области заштите уставом утврђеног поретка, тј. државне безбедности, разматрао питања изградње и остваривања основа система безбедности, оцењивање иницијатива и предлога за успостављање сарадње са иностраним службама безбедности, одређивање смерница, облика и метода сарадње, као и друга питања од значаја за политичко усмеравање и усклађивање рада органа који обављају послове државне безбедности. Разматрањем ових и других питања из своје надлежности, Савет је заузимао одговарајуће ставове ради давања иницијативе Председништву за предузимање мера за спровођење утврђене политике у области државне безбедности.¹⁶⁵

II. Службе безбедности у Републици Србији

1.6. Безбедносно-информативна агенција (БИА)

Безбедносно-информативна агенција (БИА) формирана је на основу Закона о Безбедносно-информативној агенцији,¹⁶⁶ који је Народна скупштина Републике Србије усвојила 19.07.2002. године, а ступио је на снагу 27.07.2002. године, као посебна организација Владе Републике Србије, са статусом правног лица. Зато се

¹⁶⁵ Види: Срђан Цветковић, "Сарадња Службе државне безбедности са страним службама седамдесетих година 20. века", *Историја 20. века*, вол. 28, бр. 2, Београд, 2010, стр. 93-100.

¹⁶⁶ Види: Закон о Безбедносно-информативној агенцији, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

каже да је БИА цивилна, централна, национална служба безбедности и она је део јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије.

1.6.1. Надлежности, овлашћења и обавезе БИА

Као цивилна служба безбедности, делује на основу Устава, закона, других прописа и општих аката, стратегије националне безбедности, стратегије одбране и утврђене безбедносно-обавештајне политике Републике Србије¹⁶⁷.

Најважније надлежности Безбедносно-информативне агенције:

1. заштита безбедности Републике Србије;
2. откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије;
3. истраживање, прикупљање, обрада и процена безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима;
4. обавља и друге послове одређене Законом о БИА.¹⁶⁸

1.6.1.1. Овлашћења БИА

У обављању послова из своје надлежности, Агенција примењује одговарајуће оперативне методе, мере и радње, као и одговарајућа оперативно-техничка средства, којима се обезбеђује прикупљање података и обавештења ради отклањања и спречавања делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије, угрожавања безбедности у земљи и, у вези с тим, предузима друге потребне мере и радње на основу закона и прописа донетих у складу са законом.

¹⁶⁷ Види: члан 2, 3 и 4 истог закона.

¹⁶⁸ Види: члан 2 истог закона.

У откривању, праћењу, документовању, спречавању, сузбијању и пресецању делатности организација и лица усмерених на вршење организованог криминала и кривичних дела са елементом иностраности, унутрашњег и међународног тероризма и најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права и против Уставом утврђеног уређења и безбедности Републике, припадници Агенције примењују овлашћења утврђена законом и другим прописима које примењују овлашћена службена лица и радници на одређеним дужностима министарства надлежног за унутрашње послове, у складу са прописима о унутрашњим пословима.¹⁶⁹

Када посебни разлози безбедности Републике Србије то захтевају, Агенција може да преузме и непосредно обави послове који су у надлежности министарства надлежног за унутрашње послове, на основу одлуке коју споразумно доносе директор Агенције и министар надлежан за унутрашње послове.¹⁷⁰

Законом је регулисано да припадници Агенције имају овлашћења да од државних и других органа, правних и физичких лица траже и добију обавештења, податке и стручну помоћ од значаја за разјашњавање чињеница везаних за обављање послова из делокруга Агенције.

Изузетно, на основу претходне одлуке суда, односно наредбе надлежног истражног судије, ако је то потребно из разлога заштите безбедности Републике Србије или у циљу спречавања, откривања и доказивања одређених кривичних дела, руководећи се принципима сразмерности¹⁷¹ и минимализације, Агенција може према одређеним физичким и правним лицима предузети одређене мере и радње којима се одступа од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, у поступку који је утврђен Законом о БИА и Закоником о кривичном поступку.¹⁷²

¹⁶⁹ Види: члан 12 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

¹⁷⁰ То до сада није био случај, јер за тим није било потребе. Ова одредба стављена је више у императивном смислу "може", предвиђајући неповољне безбедносне околности.

¹⁷¹ Види: члан 20 устава Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/06.

¹⁷² Опширније о примени ових мера биће речи у Четвртом делу; види: члан 41 Устава Србије.

1.6.1.2. Обавезе БИА

Директор Агенције дужан је да Народној скупштини и Влади Републике Србије два пута годишње поднесе извештај о раду Агенције и извештај о стању безбедности у Републици.¹⁷³

Агенција је, како је предвиђено законом, обавезна да се у обављању послова из свог делокруга придржава начелних ставова, смерница и инструкција Владе који се односе на свеукупну безбедносно-обавештајну политику Републике Србије.¹⁷⁴

Обављајући послове из своје надлежности Агенција остварује интензивну сарадњу са другим субјектима безбедности у Републици Србији,¹⁷⁵ али и са другим надлежним државним органима и службама, засновану на принципима стриктне поделе надлежности, партнерства¹⁷⁶ и професионалности.

1.6.2. Организациона структура БИА

Радам Агенције руководи директор, кога поставља и разрешава Влада.¹⁷⁷ Њему у обављању поверених послова помажу заменик директора (кога такође поставља и разрешава влада), начелник оперативе, начелник за безбедност, начелник логистике, специјални саветници и саветници. За обављање непосредних послова из делокруга Агенције образоване су посебне организационе јединице.¹⁷⁸ На

¹⁷³ О тој обавези биће више речи у Другом делу: Контрола и надзор коју спроводи законодавна власт, односно Народна скупштина Републике Србије.

¹⁷⁴ Детаљније о томе биће речено у Трећем делу: Контрола и надзор коју спроводи извршна власт.

¹⁷⁵ Преко Савета за националну безбедност и Бироа за координацију рада служби безбедности - види: Закон о основама уређења служби безбедности, "Службени гласник РС", бр. 116/07.

¹⁷⁶ У оквиру међународне сарадње БИА сарађује и размењује безбедносне информације са најразличитијим службама безбедности у свету.

¹⁷⁷ Мандат директора је 5 година. Влада, такође, на предлог директора, именује и заменика директора, на исти временски период.

¹⁷⁸ У седишту Агенције у зависности од сегмента рада, формиране су управе, које обједињују сродне послове, у оквиру којих функционално су повезана одељења, одсеци и групе. Територијалне организационе јединице су центри (у оквиру којих функционишу, одељења, одсеци и испоставе).

унутрашњу организацију и систематизацију радних места примењена су начела за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у министарствима и посебним организацијама, осим уколико обављање одређених послова у Агенцији није захтевало другачији начин организовања.

Директор Агенције је интерним правилницима, упутствима и инструкцијама ближе уредио поједина питања која се односе на унутрашње организовање и обављање послова из делокруга Агенције.¹⁷⁹

1.6.3. Припадници БИА

На права, дужности, одговорности и обавезе по основу радног односа на припаднике Агенције примењују се прописи који важе за раднике Министарства надлежног за унутрашње послове. Тако припадници Агенције не могу бити чланови политичких странака и немају право на синдикално организовање, нити право на штрајк.¹⁸⁰ Својство доказују службеном легитимацијом овлашћеног службеног лица и радника на одређеним дужностима. Врсте, облик и садржај службених легитимација прописала је Влада.¹⁸¹

Припадник Агенције послове и задатке који су му поверени извршава у складу са законом, другим прописом и општим актом, на основу налога директора, односно непосредно надређеног руководиоца. Самосталан је у обављању поверених послова и за свој рад лично је одговоран.¹⁸²

За све запослене важи правило да су обавезни да чувају податке Агенције који

¹⁷⁹ То су правилници, упутства и инструкције. Међу најзначајније спадају: Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места; Правилник о платама; Упутство о правилима о раду; Правилник о стручном образовању и усавршавању припадника итд.

¹⁸⁰ Види: члан 20 Закона о БИА.

¹⁸¹ Види: Уредба о службеним легитимација припадника БИА, "Службени гласник РС", бр. 68/02 и 82/02.

¹⁸² Активни или бивши припадници БИА, као и "грађани који су Агенцији пружили помоћ у обављању послова из делокруга", имају право на бесплатну правну помоћ када се против њих води кривични поступак "због примене одговарајућих мера, односно употребе средстава принуде", (види: члан 25 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09).

представљају државну, војну, службену или пословну тајну, методе, мере и радње које представљају или садрже неку од ових тајни. То се односи и на друге податке чије би саопштавање начинило штету по интересе физичких или правних лица или за успешно обављање послова Агенције. Обавеза чувања података, мера и радњи прихвата се приликом заснивања, а важи и по престанку радног односа. Од обавезе чувања тајних података припадника, само писаним актом или наредбом, може ослободити директор Агенције.¹⁸³

На основу Закона о државним службеницима¹⁸⁴ на рад у БИА могу конкурисати, на основу јавног конкурса, и бити примљени сви пунолетни грађани који имају држављанство и стално пребивалиште на територији Србије. Они поред општих услова, који су предвиђени конкурсом (углавном висока стручна спрема - примедба аутора), морају поред психо-физичких спремности испуњавати и посебне услове. Услови се односе, пре свега, да лица нису под истрагом и да они, као ни чланови њихових ужих породица, нису осуђивана за кривична дела. Лица која се пријаве ка конкурс подлежу обавезној безбедносној провери, за коју дају писани пристанак.¹⁸⁵

1.6.4. Послови у надлежности директора

На основу законских овлашћења директор Агенције одговоран за следеће послове:

- организује функционисање Агенције, усклађује и усмерава рад организационих јединица;

¹⁸³ Види: члан 23, 24 и 25 Закона о БИА. Обавеза чувања тајности података важи и по престанку радног односа. Од те обавезе припаднике може ослободити директор Агенције.

¹⁸⁴ Види: "Службени гласник РС", бр. 79/05, 81/05-исправка, 83/05-исправка, 64/07-исправка, 116/08 и 104/09.

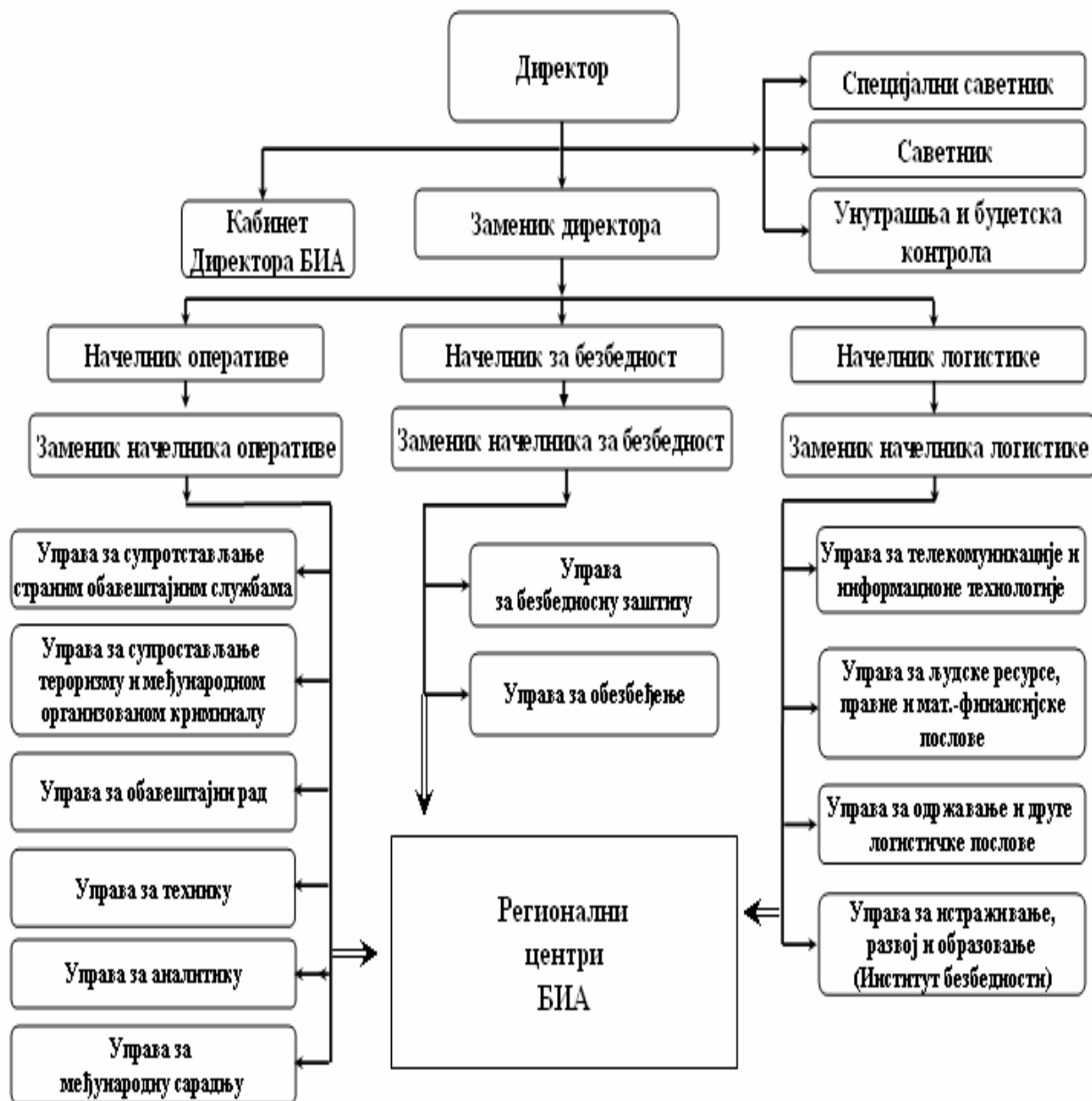
¹⁸⁵ Из изјава датих за медије, као и говора директора БИА поводом Дана Агенције, у последњих неколико година, може се закључити да је ова служба безбедности од конститусања па до 2010. године, за скоро две трећине, заменила и подмладила свој састав. Углавном, је то урађено путем јавног конкурса, пажљивим одабиром најквалитетнијих кадрова. На сталној сајт презентацији, под насловом "Какви људи су потребни БИА" - могу се видети побројане особине које би требало да одликују сваког кандидата, који претендује за пријем у радни однос.

- одговоран је за законито, стручно и ефикасно обављање послова из надлежности Агенције;
- одговоран је за наменско и рационално коришћење буџетских и других средстава;
- доноси одговарајуће акте и интерна упутства којима ближе уређује питања у вези са унутрашњом организацијом и начином вршења послова и задатака из надлежности Агенције и даје обавезне инструкције о начину вршења послова и задатака;
- подноси Влади предлог приоритета у раду Агенције, као прилог документу којим се утврђује безбедносно-обавештајна политика;
- доноси годишњи план рада Агенције;
- подноси Влади и надлежном одбору Народне скупштине Извештај о раду Агенције и Извештај о стању безбедности Републике Србије;
- упућује предлоге Савету за националну безбедност за унапређење националне безбедности;
- реализује закључке Савета за националну безбедност и Бироа за координацију рада служби безбедности, којима се усмерава и усклађује рад служби безбедности;
- обавештава Владу о међународној сарадњи Агенције;
- представља Агенцију, закључује споразуме и уговоре;
- доноси одговарајуће одлуке и решења везана за радно-правни статус припадника;
- издаје одобрење припадницима Агенције за приступ тајним подацима одређеног степена тајности;
- одлучује о ослобађању активних и бивших припадника Агенције од обавезе чувања тајне;
- доноси одлуку којом опозива тајност података и докумената у поседу Агенције, у складу са посебним законом;
- обавља и друге функције које су другим прописом установљене као обавеза за старешину државног органа.

Извршавање појединих послова из своје надлежности, директор може овлашћењем пренети на друге припаднике Агенције, у складу са законом и прописима донетим на основу закона.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Види: *Информатор о раду БИА* – ажуриран 03.10.2012. године (преузето са сајта БИА 29. октобра 2012. године).

1.6.5. Организациона шема Безбедносно-информативне агенције¹⁸⁷



¹⁸⁷ Организациона структура преузета је са званичног сајта БИА.

1.6.6. Буџет БИА

Средства намењена за рад намирује се из буџета Републике Србије. Агенција има свој рачун и послује као посебно правно лице. Правилан утрошак одобрених средстава контролише Државна ревизорска институција, органи Министарства финансија и интерни буџетски контролори и ревизори. Буџет је транспарентан. Усваја га Народна скупштина.¹⁸⁸

Из прегледа буџетских ставки за 2009. годину, може се видети да су одобрена средства износила 3.510.866.000,00 динара. Ребалансом буџета умањена су на 3.224.398.000,00 динара. За наведену годину утрошено је 3.068.735.821,00 динара.

Укупна средства за 2010. годину износила су 3.532.333.000,00 динара, од чега су средства из буџета износила 3.508.217.000,00, а из сопствених прихода 24.116.000,00 динара. Агенција је за плате, додатке, социјална давања, накнаде трошкова и награде запослених утрошила укупно 2.424.131.000,00 динара. Трошкови за услуге по уговору, текуће поправке и одржавање били су 377.186.000,00, а машине и опрема, материјал, порези и таксе били су укупно 731.016.000,00 динара.

1.6.7. Документациони фондови БИА

Агенција о пословима из своје надлежности обрађује, чува и користи прикупљене информације и документацију, о чему на прописан начин води одговарајуће евиденције¹⁸⁹ и обезбеђује заштиту њихове тајности у складу са одредбама Закона о тајности података.¹⁹⁰ Информације, документа и податке од значаја за заштиту Уставом утврђеног поретка, безбедносне, политичке и друге интересе Републике Србије, настале у извршавању законом утврђених послова и задатака из своје

¹⁸⁸ На сајт презентацији БИА, може се остварити увид у буџет за 2009, 2010, 2011. и 2012. годину.

¹⁸⁹ Види: члан 11 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

¹⁹⁰ Поменути закон објављен је у "Службеном гласнику РС", бр. 104/09 од 16. децембра 2009. године.

надлежности, Агенција евидентира на различитим медијумима, односно носачима - папиру и електронским записима - и обрађује по јединственој методологији. Разврстава их и одлаже у одговарајуће документационе фондове и збирке.¹⁹¹

1.6.8. Приступ информацијама и јавност рада БИА

Захтев за приступ информацијама тражилац може упутити БИА писаним путем, на адресу седишта Агенције и електронском поштом. На основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја¹⁹² захтев мора садржати име, презиме и адресу тражиоца, као и прецизан опис информације која се тражи. У захтеву се не мора наводити разлог због којег се тражи информација. Трошкови који настану у том поступку падају на терет Агенције.

На основу актуелних законских решења право надзора над радом Агенције имају Народна скупштина, председник Републике, Влада, Савет за националну безбедност, судови, независни државни органи и јавност.¹⁹³ БИА обавештава јавност о свом раду преко органа којима доставља извештаје,¹⁹⁴ на начин којим се не угрожавају права грађана, национална безбедност, нити други интереси Републике Србије.¹⁹⁵ БИА може и непосредно обавештавати јавност (што последњих година чини редовно) о појединим безбедносним појавама и догађајима. У вези са тим, директор Агенције, одредио је двојицу припадника који су овлашћени за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја,¹⁹⁶ као и за сарадњу са новинарима и јавним гласилима.¹⁹⁷

¹⁹¹ О томе види: Уредба Владе Републике Србије о начину евидентирања, обраде, чувања, коришћења, заштите и достављања другим надлежним државним органима информација и докумената о пословима из надлежности Безбедносно-информативне агенције, "Службени гласник РС", бр. 68/02.

¹⁹² Види: члан 15 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, "Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

¹⁹³ Види: члан 3, став 3 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

¹⁹⁴ Опширније о томе како и на који начин БИА, ВБА и ВОА достављају извештаје биће речи у Другом, Трећем, Петом и Шестом делу овога истраживања – прим. аутора.

¹⁹⁵ Види: члан 21, став 1 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

¹⁹⁶ Одговорно лице је у рангу саветника директора Агенције.

1.6.9. Прописи који ограничавају јавност рада БИА

Познато је да службе безбедности своје активности изводе у тајности. Основ за таква поступања утемељена су у уставним и законским одредбама. Тако Устав Републике Србије,¹⁹⁸ део други, у оквиру поглавља о људским и мањинским правима и слободама, у основним начелима, у члану 42, јамчи заштиту података о личности, предвиђајући да се прикупљање, држање, обрада и коришћење тих података уређује законом. Такође, истим чланом, став 3, забрањује се, под претњом казне, употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом. У ставу 4 истог члана, Устав гарантује право да свако буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности. У том погледу, Закон о заштити података о личности,¹⁹⁹ у члану 23, ограничава права лица на обавештење и увид у збирке личних података који се на њега односе, односно ограничава право на достављање копије податка, ако би:

- давање обавештења озбиљно угрозило интересе националне и јавне безбедности, одбране земље, или радње спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела;²⁰⁰

- давање обавештења озбиљно угрозило важан привредни или финансијски интерес државе;²⁰¹

- се обавештењем учинио доступним податак за који је законом, другим прописом или актима заснованим на закону одређено да се чува као тајна, а због чијег би одавања могле наступити тешке последице по интересе заштићене законом;²⁰²

¹⁹⁷ Лице задужено за ове послове је шеф Кабинета директора БИА.

¹⁹⁸ Види: "Службени гласник РС", бр. 83/06.

¹⁹⁹ Види: "Службени гласник РС", бр. 97/08, 104/09 и 107/12.

²⁰⁰ Види: члан 23, став 1, тачка 5 истог закона.

²⁰¹ Види: члан 23, став 1, тачка 6 истог закона.

²⁰² Види: члан 23, став 1, тачка 7 истог закона.

- обавештење озбиљно угрозило приватност, или важан интерес лица, посебно живот, здравље и физички интегритет.²⁰³

Прикупљени подаци, информације и документација који настану у обављању послова из надлежности Агенције утврђене законом представљају прикупљање, држање, обраду и коришћење података о личности. Треба подсетити да се о томе изјашњавао и Уставни суд Србије у својој Одлуци ИУ број: 149/2001 од 19.06.2003. године.²⁰⁴ На основу законских одредби,²⁰⁵ предвиђено је да о пословима из своје надлежности БИА обрађује, чува и користи прикупљене информације и документацију, о чему на законит утемељен начин води одговарајуће евиденције, регистре и збирке. Према одредбама Закона о тајности података, она има обавезу да предузме опште и посебне мере заштите тајности података и докумената у свом поседу од неовлашћеног откривања, давања, мењања и коришћења, као и од крађе, губитка или уништавања. Тајни подаци у поседу Агенције чувају се на начин који омогућава приступ тим подацима само овлашћеним корисницима, у мери у којој је то неопходно за обављање службених послова и задатака.

Припадници, као и друга лица која долазе у посед докумената или података Агенције, без обзира на начин на који су до њих дошли, дужни су да их користе и чувају као тајну, у складу са законом који уређује област заштите тајних података. Уредбом Владе Републике Србије о начину евидентирања, обраде, чувања, коришћења, заштите и достављања другим надлежним државним органима информација и докумената о пословима из надлежности БИА,²⁰⁶ регулисано је да је Агенција обавезна да само надлежним државним органима доставља информације и документа од значаја за заштиту Уставом утврђеног поретка, који се односе на безбедносне и политичке интересе Србије.²⁰⁷ Ова служба, такође, може достављати судовима и тужилаштву одређена документа која су створена на

²⁰³ Види: члан 23, став 1, тачка 8 истог закона.

²⁰⁴ Види: "Службени гласник РС", бр. 69/03.

²⁰⁵ Види: члан 11 Закона о о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

²⁰⁶ Види: Службени гласник РС", бр. 68/02.

²⁰⁷ Што значи да је другим неовлашћеним лицима давање таквих података забрањено.

основу Законика о кривичном поступку.²⁰⁸ У складу са наведеним правним актима, на основу важећим прописа, податак да ли се лице налази или се налазило у сарадничком односу са Безбедносно-информативном агенцијом, Ресором државне безбедности или некадашњом Службом државне безбедности представља државну тајну и одавање таквог податка неовлашћеним лицима представља кривично дело по одредбама Кривичног законика, које се гони по службеној дужности.

Такође, на основу важећих прописа, досије лица, као и сам податак да ли се за одређено лице води досије, представљају државну тајну и одавање таквог податка представља кривично дело по одредбама Кривичног законика, које се гони по службеној дужности.

1.7. Војнобезбедносна агенција (ВБА)

1.7.1. Надлежности ВБА

Војнобезбедносна агенција (ВБА) је, надлежна за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије у оквиру које обавља општебезбедносне, контраобавештајне и остале послове и задатке од значаја за одбрану Републике Србије, у складу са законом и прописима донетим на основу закона.²⁰⁹ По положају у систему безбедности, дефинисаних на основу Закона о основама уређења служби безбедности, ресорна је служба. ВБА је стручни орган Министарства одбране и део јединственог обавештајно-безбедносног система и система националне безбедности Републике Србије, чија је стратешка мисија према Закону о ВБА и ВОА старање о безбедности система одбране, односно планирање, организовање и реализација контраобавештајних и

²⁰⁸ Опширније о томе биће речи у Четвртом делу - Контрола коју спроводе судске власти.

²⁰⁹ На основу Закона о службама безбедности СРЈ, који је донет 3. јула 2002. године, Органи безбедности преименовани су у Војну службу безбедности. Тако је Војна служба безбедности измештена из Генералштаба ВЈ и постала организацијска целина Министарства одбране. Наредбом министра одбране од 29. септембра 2003. године, формирана је Војнобезбедносна агенција као организацијска целина Министарства одбране. Под новим именом са реформисаном организацијском структуром Војнобезбедносна агенција је почела са радом 1. јануара 2004. године.

безбедносних послова и задатака.²¹⁰ Према Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији из октобра 2009. године, ВБА је надлежна за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије.

1.7.2. Организациона структура ВБА

Према подацима добијеним на званичном сајту, ВБА је организована у централу и ниже организационе целине - центре, по територијалном и проблемском принципу. Централу ВБА чини руководно тело (директор, заменик директора и руководиоци јединица у централу) и организационе јединице у централу за:

- операције;
- аналитику;
- подршку;
- општи послови;
- унутрашња контрола.²¹¹

Детаљна организација и друге значајне области које се односе на рад ВБА уређене су подзаконском актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних места.

²¹⁰ Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, "Службени гласник РС", бр. 88/09, од 26.10.2009. године; види: Министарство одбране, Војнобезбедносна агенција, Интернет 15.01.2011, <http://www.mod.gov.rs/cir/organizacija/vba/vba.php>.

²¹¹ Види: Република Србија, Министарство одбране, Војнобезбедносна агенција, Интернет 25.03.2012., <http://www.mod.gov.rs/cir/organizacija/vba/vba.php>.

1.7.2.1. Организациона шема ВБА²¹²



1.7.3. Области деловања ВБА

Обухвата три области деловања: општебезбедносне, контраобавештајне и остале послове и задатке од значаја за одбрану Републике Србије.²¹³

У оквиру реализације прве групе - општебезбедносних послова и задатака ВБА:

1. врши процену безбедносних ризика који могу угрозити њихово функционисање;
2. планира, организује и контролише безбедносну заштиту снага, објеката и средстава;
3. планира, организује и контролише мере безбедности у реализацији задатака, послова и активности;
4. примењује и контролише примену мера заштите тајности података;
5. врши безбедносне провере;
6. издаје безбедносне сертификате (дозволе и одобрења);
7. врши послове из области индустријске безбедности;
8. врши послове безбедности информационих система и рачунарских мрежа, система веза и криптозаштите;
9. учествује у безбедносној заштити других субјеката система одбране и

²¹² Организациона структура преузета је са званичног сајта ВБА.

²¹³ Види: члан 5 Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

10. обавља друге општебезбедносне послове и задатке.²¹⁴

Друга група - контраобавештајни послови и задаци подразумевају да ВБА:

1. открива, прати и онемогућава обавештајно деловање, субверзивне и друге активности страних држава, страних организација, група или лица усмерених против МО и Војске Србије;

2. открива, прати и онемогућава унутрашњи и међународни тероризам, екстремизам и друге облике организованог насиља усмерених против Министарства одбране и Војске Србије;

3. открива, истражује и документује кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, кривична дела организованог криминала, кривична дела прања новца, као и кривична дела корупције (злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, примање мита и давање мита) и ако нису резултат деловања организоване криминалне групе, унутар МО и Војске Србије;

4. открива, истражује и документује кривична дела одавање пословне тајне од интереса за одбрану, неовлашћеног приступа заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података, одавање службене тајне и одавање војне тајне;

5. планира, организује и спроводи контраобавештајну заштиту тајних података МО и Војске Србије;

6. планира, организује и спроводи контраобавештајну заштиту МО и Војске Србије;

7. прикупља, анализира, обрађује и процењује контраобавештајне податке из своје надлежности и

8. обавља и друге контраобавештајне послове и задатке.²¹⁵

У трећу групу општих послова и задатака спадају: унутрашња контрола рада припадника; школовање и специјализација припадника; сарадња и размена

²¹⁴ Види: члан 6 истог закона.

²¹⁵ Ibid.

података са другим субјектима система националне безбедности Републике Србије и реализација успостављања и остваривања врсте, облика и начина сарадње;²¹⁶ обрада, провера, процена и заштита обавештајних података и информација од неовлашћеног откривања, давања, мењања, коришћења, губитка или уништавања;²¹⁷ обезбеђење и заштита сопствених укупних потенцијала (материјални и људских) од противправних радњи и претњи; заштита опреме и средстава које користи у свом раду од неовлашћеног приступа; безбедносна провера кандидата за пријем у радни однос у МО и на службу у Војску Србије, као и других лица која су од значаја за обављање послова; планирање опремања и набавка опреме за своје потребе и други послови.²¹⁸

1.7.4. Овлашћења припадника ВБА

ВБА обавља послове и задатке из своје надлежности у складу са Уставом и законом, уз поштовања људских права и слобода, професионализма и сразмерности у примени овлашћења.²¹⁹ При томе, ВБА је политички, идеолошки и интересно неутрална служба, а њени припадници не могу бити чланови политичких партија или интересних група и синдикалних организација.²²⁰ За разлику од припадника ВОА, овлашћена службена лица ВБА имају право и дужност да држе, носе и употребе ватрено оружје у оквиру прописаних надлежности.²²¹ Поред овог овлашћења припадници ВБА имају право: да користе средства за осматрање, снимање, навигацију и везу, и да се послуже саобраћајним средством и средством везе правног или физичког лица; и да траже и добију

²¹⁶ Метод сарадње подразумева сарадњу обавештајно-безбедносних установа две или више држава, чији правни оквир чине билатерални или мултилатерални споразуми између њих и други облици институционализације овог метода, платформу за неку од облика сарадње утврђује Влада Републике Србије, на предлог министра одбране.

²¹⁷ Та област ближе је уређења интерним актима (правилницима, упутствима, инструкцијама, директивама) директора службе.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Детаљније о примени законом утврђених овлашћења, посебно у оном делу који се односи на нарушавање уставом загарантованих људских права и слобода биће речи у Четвртом делу.

²²⁰ Припадници све три службе безбедности у Србији (БИА, ВБА и ВОА) не могу бити чланови политичких странака и немају право на синдикално организовање и штрајк; види: члан 3 Закона.

²²¹ Види: члан 33 Закона о ВБА и ВОА.

неопходну помоћ од државних органа Републике Србије и других правних лица ради извршења задатака из своје надлежности.²²²

Ова војна служба безбедности у свом раду користи савремене обавештајне методе (агентурни, технички, метод сарадње итд.), као и посебне безбедносне радње и мере. Што се тиче прикупљање података, ВБА има право да прикупља податке из: јавних извора (*Open Sources Intelligence - OSINT*); од физичких и правних лица; разменом података са другим службама безбедности (метод сарадње); од државних органа, организација и служби, као и од ималаца јавних овлашћења.²²³

1.7.5. Посебни поступци и мере које примењује ВБА

Тајно прикупљање података одувек је била најосетљивија област рада свих служби безбедности, па и ВБА. На том плану, а према матичном закону, ВБА има право да примењује следеће посебне поступке и мере:

1. тајна сарадња са физичким лицима (агентурни метод рада);
2. оперативни продор у организације, групе и институције (инфилтрација);
3. тајно прибављање и откуп докумената и предмета;
4. тајни увид у евиденције личних и са њима повезаних података;
5. тајно праћење и надзор лица на отвореном простору и јавним местима уз коришћење техничких средстава;
6. тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај (технички метод у ужем и у ширем смислу);²²⁴

²²² Као што Закон и прецизира, начин и услове примене ових овлашћења прописује, интерним актом, министар одбране на предлог директора ВБА, а на основу прибављеног мишљења Савета за националну безбедност.

²²³ Види: члан 7 Закона о ВБА и ВОА.

²²⁴ Поменуте одредбе прогласио је неуставним и укунуо је Уставни суд Србије, Одлуком од 19. априла 2012. године (види: "Службени гласник РС", бр. 55/12 од 1. јуна 2012. године).

7. тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава;

8. тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући и тајни надзор садржаја телекомуникација и информационих система;

9. тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета.²²⁵

Одобрење за примену посебних поступака и мера за тајно прикупљање података које су наведене у тачкама од 1 до 6 даје директор ВБА или лице које он овласти²²⁶, док су поступци и мере од 6 до 9 у надлежности председника Врховног касационог суда.²²⁷ Рок трајања примене наведених поступака и мера од 1 до 6 није временски ограничен и зависи од разлога, док је рок примене поступака и мера од 6 до 9 временски ограничен на шест месеци, уз могућност да буде продужен још једном за 6 месеци, односно најдуже до годину дана.²²⁸ Коначно, ВБА, може надлежном тужилаштву, на основу резултата примене посебних поступака и мера, да предложи примену надзора и снимања телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања лица и примену других мера за кривична дела организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела, под условима и на начин прописан законом којим се уређује кривични поступак.²²⁹ Ове мере ВБА може примењивати и према запосленим у МО и припадницим Војске Србије.

У оквиру примене агентурног метода (посебни поступци и мере - пре свега тајна сарадња са физичким лицима) нови Закон је унео значајне измене у циљу побољшања ефикасности рада ВБА. Наиме, у овим ситуацијама ВБА је овлашћена да користи податке, документа и средства која служе за прикривање идентитета ВБА, идентитета њених припадника и физичких лица са којима је успостављена тајна сарадња. У ту сврху се, на основу законских овлашћења, могу користити

²²⁵ Поступци и мере 6, 7, 8, и 9 обухватају разноврсне варијације примене техничког метода у ширем и ужем смислу.

²²⁶ Види: Одлуку Уставног суда Србије од 19. априла 2012. године

²²⁷ Види: члан 13 и 14 Закона о ВБА и ВОА.

²²⁸ Види: члан 17 Закона о ВБА и ВОА.

²²⁹ Вифи: члан 18 Закона о ВБА и ВОА.

легитимације посланика Народне скупштине, чланова Владе, Генералног секретаријата Владе, Генералног секретаријата председника Републике и службене легитимације судија, јавних тужилаца, и припадника других служби безбедности Републике Србије, полиције и других овлашћених службених лица.²³⁰ Прикривање идентитета, односно изградња лажног идентитета припадника ВБА представља веома осетљиву оперативну радњу, која се, на основу сазнања о сличним искуствима страних обавештајних служби не односи нужно на примену агентурног метода, већ и прикупљање обавештајних података применом технике "измамљивања" информација. Такође, у обавештајној пракси, у примени агентурног метода један од начина врбовања, односно успостављања сарадње са физичким лицима, је и тзв. "врбовање под туђом заставом". Имајући ово у виду, поменуте модалитете прикривања идентитета није требало ограничити искључиво на право коришћења наведених легитимација, већ оставити могућности да се на још неке начине може прикрити идентитет припадника ВБА. Најпосле, ВБА је овлашћена да уз накнаду тајно користи услуге физичких и правних лица.²³¹

Посебно значајан део Закона односи се на овлашћења ВБА у откривању, истраживању и документовању кривичних дела. Наиме, овлашћена службена лица ВБА, у откривању, истраживању и документовању кривичних дела: унутрашњег и међународног тероризма, екстремизма и организованог насиља усмереног против МО и Војске Србије, против уставног уређења и безбедности Републике Србије, против човечности и других добара заштићених међународним правом, организованог криминала, кривичног дела прања новца, и корупције (злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, примање мита и давање мита), имају следећа овлашћења:

- провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета;
- позивање;
- тражење обавештења;
- привремено одузимање предмета;

²³⁰ Види: члан 21 истог закона.

²³¹ Види: члан 22 истог закона.

- преглед простора, објеката и документације и противтеро-ристички преглед;
- опсервирање;
- прикупљање, обрада и коришћење личних података;
- полиграфско тестирање;
- овлашћења полиције за вршење мера надзора и снимања телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања лица и предузимање других мера и радњи, у складу са законом којим се уређује кривични поступак.²³²

Рад Војнобезбедносне агенције је под надзором Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, судова, независних државних органа, организација цивилног друштва и јавности.²³³

Министар одбране, у оквиру својих надлежности, непосредно контролише рад ове службе. Осим тога, на основу законских одредби предвиђено је да министар одбране, преко Генералног инспектора, врши и посредну контролу рада Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције.²³⁴

1.8. Војнообавештајна агенција (ВОА)

1.8.1. Надлежности ВОА

Војнообавештајна агенција (ВОА) се по модалитетима деловања, областима истраживања и карактеру циљева и по положају може сврстати у ресорну, војну, спољнообавештајну службу безбедности. ВОА је стручни орган управе у Министарству одбране и део је јединственог безбедносно-обавештајног система и

²³² Види: члан 23 истог закона.

²³³ О свим облицима контроле опширније биће речи у наредним деловима рада.

²³⁴ Влада Републике Србије почетком 2011. године, на основу предлога министра одбране, а након прибављеног мишљења Савета за националну безбедност, именовала је Божицара Бановића, за генералног инспектора за контролу војних служби безбедности; опширније о томе у Седмом делу.

система националне безбедности Републике Србије.²³⁵ Стратешка мисија ВОА је пружање обавештајне подршке државном руководству и Војсци Србије у земљи и иностранству. Уз обавештајно обезбеђење и заштиту интереса МО кроз реализацију обавештајно-оперативне и војдипломатске делатности, у основне циљеве ове службе спадају: "спречавање изненађења и обезбеђење података о безбедносној ситуацији у ближем и ширем окружењу, са тежиштем на откривању и праћењу снага и намера потенцијалног непријатеља, терористичких и екстремистичких снага, те прикупљању других података о војним, политичким и економским активностима који могу бити од утицаја на безбедност земље".²³⁶

Према Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији из октобра 2009. године,²³⁷ ВОА је надлежна за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану Републике Србије, који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца.²³⁸

Подаци које путем обавештајно-оперативне и војнодипломатске делатности прикупља ова служба су војнополитичког, војног, војноекономског карактера, као и други подаци и информације који се односе на пролиферацију наоружања и војне опреме и претње тероризмом усмерене из иностранства према систему одбране Републике Србије.

1.8.2. Организациона структура ВОА

Према званичним подацима, који су доступни на сајту, ВОА се састоји од управног и извршног дела, а њена организација почива на савременим

²³⁵ Види: Закон о основама уређења служби безбедности, "Службени гласник РС", бр. 116/07 72/12.

²³⁶ Министарство одбране, Војнообавештајна агенција, Интернет 16/02/2012, http://www.mod.gov.rs/cir/organizacija/voa/voa_organizacija.php.

²³⁷ Усвојен у Народној скупштини 26. октобра, а објављен је у "Службеном гласнику РС", бр. 88/09.

²³⁸ Види: члан 2 Закона о ВБА и ВОА, "Службени гласник РС", бр. 88/09.

принципима и светским стандардима. Централу ове службе чине руководни врх,²³⁹ а по хоризонталном (проблемско-линијском) принципу одељења надлежна за:

1. обавештајни рад;
2. аналитику,
3. сарадњу;
4. кадрове и
5. логистику.

Организационој структури припадају и Ситуациони центар, Центар за техничку подршку, и Центар за усавршавање кадрова.²⁴⁰ Детаљнија организација, као и надлежност, делокруг, овлашћења и друге значајне области, које нису дефинисане законом, а односе се на рад ВОА, уређене су Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и другим подзаконским актима.

Организација Војнообавештајне агенције израђена је на бази искустава у структурном уређењу војнообавештајних служби у свету и потребе за функционалним повезивањем организационих целина по сродности послова, са циљем повећања ефикасности рада, рационалније реализације задатака и смањења броја директних веза.

²³⁹ Руководни врх свих обавештајних установа су уз директора и његовог заменика, помоћници и руководиоци организационих целина (одељења) у централи, и саветници директора.

²⁴⁰ Министарство одбране, Војнообавештајна агенција, Интернет 12/03/2012, http://www.mod.gov.rs/cir/organizacija/voa/voa_organizacija.php.

1.8.2.1. Организациона шема ВОА²⁴¹



1.8.3. Послови и задаци ВОА

У оквиру своје надлежности, а на основу члана 25 закона, ВОА реализује следеће послове и задатке: 1) прикупља и проверава податке и информације, обрађује их, анализира, процењује и доставља надлежним органима; 2) сарађује и размењује информације и податке са службама, организацијама и институцијама Републике Србије које се баве безбедносно-обавештајним пословима, као и са службама других земаља и организација у складу са утврђеном безбедносно-обавештајном политиком, међународним уговорима и преузетим обавезама; 3) чува прикупљене податке и информације у складу са законом, подзаконским актима и штити их од неовлашћеног откривања, давања, коришћења, губитка или уништавања; 4) планира, организује и спроводи безбедносну заштиту својих активности, лица,

²⁴¹ Организациона структура преузета је са званичног сајта ВОА.

објеката и докумената; 5) организује безбедносну заштиту објеката Министарства одбране и Војске Србије у иностранству и лица која су Министарство одбране и Војска Србије службено упутила у иностранство; 6) штити опрему и средства која користи у раду од неовлашћеног приступа; 7) прибавља, развија и користи информационе системе, системе веза и системе за пренос података, као и средства за заштиту информација; 8) организује обуку припадника ВОА, организује специјалистичке курсеве, врши истраживања, формира архиве и објављује сопствена издања; 9) планира, организује и спроводи унутрашњу контролу рада припадника ВОА; 10) захтева од надлежних служби безбедности безбедносне провере правних и физичких лица када је то неопходно за обављање послова из надлежности ВОА утврђених овим законом; 11) планира опремање и врши набавку ствари за своје потребе и 12) обавља и друге послове из своје надлежности.²⁴²

У оквиру прописаних надлежности Војнообавештајна агенција има три мисије:

1. пружа подршку државном и војном руководству обавештајним информацијама о ризицима и претњама усмереним из иностранства против безбедности Републике Србије;
2. обавештајна подршка Војсци Србије при реализацији мисија и задатака;
3. представља и штити интересе Министарства одбране и Војске Србије у иностранству.

У свом раду ВОА реализује две основне функције:

- обавештајно-оперативну и
- дипломатску функцију у области одбране.

²⁴² Види: члан 25 Закона о ВБА и ВОА.

Обавештајно-оперативна функција се обавља у војнообавештајним центрима, док се дипломатска функција у области одбране се извршава у изасланствима у складу са законима и Бечком конвенцијом о дипломатским односима.²⁴³

У систему одбране постоји и обавештајно-извиђачка функција (подфункција), која се реализује преко Управе за обавештајно-извиђачке послове и електронска дејства (Ј-2), која нема статус службе безбедности, већ је организациона целина Генералштаба Војске Србије.²⁴⁴

Војнообавештајна агенција подржава обавештајно обезбеђења Војске Србије тежишно на стратегијском нивоу, које се односи на индикације и упозорења, обавештајну припрему простора ангажовања, разумевање ситуације, припрему и заштиту снага. Подршка заштити снага нарочито је важна у мултинационалним операцијама у иностранству.

Да би се обезбедила благовремена подршка Војсци Србије у реализацији стратегијског обавештајног обезбеђења, успостављен је адекватан обавештајни систем. Тиме се организује рад стручних органа ВОА и обавештајних елемената Војске, тако да сачињавају функционалну целину у подршци националним интересима Републике Србије и ангажованим снагама.

У складу са дефинисаним мисијама, основни задаци ВОА су:

У првој мисији:

1. праћење и истраживање политичко-безбедносне ситуације у окружењу, која може да генерише ризике и претње безбедности државе;
2. праћење војног фактора међународних односа.

²⁴³ Види: *Бечка конвенција о дипломатским односима*, Беч, 1961.

²⁴⁴ На основу Одлуке о организацијско-мобилизацијским променама, ДТ број 7523-1 од 14. септембра 2004. године, расформирана је Обавештајна управа Генералштаба Војске Југославије, а формиране су Војнообавештајна агенција Министарства одбране и Управа за обавештајно-извиђачке послове и електронска дејства Генералштаба Војске Југославије.

У другој мисији:

1. усмеравање и планирање обавештајних припрема и обавештајног обезбеђења Војске Србије;
2. достављање и размена обавештајних података и информација са обавештајно-извиђачким органима и јединицама Војске Србије;
3. праћење криза у регионима где су или могу бити ангажоване националне снаге у мултинационалним операцијама.

У трећој мисији:

1. представљање МО и Војске Србије у иностранству;
2. заштита интереса МО и Војске Србије и учешће у развоју међуармијске сарадње;
3. обавештавање о условима и развоју догађаја у држави код које се акредитује.

1.8.4. Начин обављања послова

ВОА обавља послове и задатке из своје надлежности у складу са начелима уставности и законитости, поштовања људских права и слобода, професионализма и сразмерности у примени овлашћења, при чему је политички, идеолошки и интересно неутрална, а припадници не могу бити чланови политичких странка и интересних група.²⁴⁵ Ова служба не поседују полицијска овлашћења и њени припадници немају право да држе, носе и употребљавају ватрено оружје. У свом раду примењује све савремене обавештајне методе: агентурни и технички метод, метод сарадње итд. У оквиру својих надлежности овлашћена је да прикупља податке: из јавних извора (*Open Sources Intelligence - OSINT*); од физичких и правних лица; разменом података са другим службама безбедности (метод сарадње); и применом посебних поступака и мера.

²⁴⁵ Види: члан 3 Закона о ВБА и ВОА.

Тајно прикупљање података, према новом Закону, подразумева да ВОА има право да примењује следеће посебне поступке и мере: 1) тајна сарадња са физичким и правним лицима ради прикупљања података и информација (агентурни метод); 2) тајно прибављање и откуп докумената и предмета; 3) оперативни продор у организације, институције и групе (метод инфилтрације); 4) предузимање мера на прикривању идентитета и својине; 5) оснивање правних лица и уређење њиховог рада на начин који их не доводи у везу са ВОА; 6) прикривено коришћење имовине и услуга физичких и правних лица уз накнаду и 7) коришћење посебних докумената и средстава којима се штити ВОА, њени припадници, просторије и средства.²⁴⁶ У оквиру примене агентурног метода Законом су дефинисана и права и њихових породица са којима ВОА успостави тајну сарадњу. Таква лица у случају телесних оштећења и губљења способности за рад су изједначена са професионалним припадницима ВОА.²⁴⁷

Када говоримо о посебним овлашћењима, ВОА има право да користи средства за осматрање, снимање, навигацију и везу, да се послужи саобраћајним средством и средством везе правног или физичког лица. Као и у случају БИА и ВБА, државни органи Републике Србије и правна лица имају обавезу да овлашћеном службеном лицу ВОА пруже неопходну помоћ ради извршења задатака из њене надлежности.²⁴⁸

1.8.5. Војнодипломатске мисије и изасланства

До сада је Министарство одбране располагало са 19 војних изасланстава. Најновијом одлуком Владе Србије може образовати изасланства одбране у 32 државе, а изасланике одбране може акредитовати на нерезиденцијалној основи у још 10 земаља.

²⁴⁶ Види: члан 27 Закона о ВБА и ВОА.

²⁴⁷ Види: члан 47 Закона о ВБА и ВОА.

²⁴⁸ Види. члан 33 истог закона.

Одлуку о броју и распореду изасланства одбране доноси Влада Републике Србије,²⁴⁹ а министар одбране прописује правилник о изасланствима. Одлуку о образовању, затварању или укидању доноси министар одбране на предлог директора Војнообавештајне агенције. Овај предлог формулише на основу анализе безбедносних и одбрамбених приоритета земље, сагледавања претњи и потребе за праћењем политичко-безбедносне ситуације у појединим регионима.

Иначе, у хијерархији система одбране, војни изасланици потчињени су министру одбране, њихов рад посредно контролишу Влада и парламент Републике Србије. Организационо, припадају Војнообавештајној агенцији и подређени су њеном директору. Према инструкцијама и на бази података које прикупљају као званични представници, прописаним и легалним дипломатским средствима, изасланици одбране сачињавају извештаје о развоју догађаја у државама где бораве и другим државама од интереса за безбедност Србије. Истовремено, у дипломатској мисији Србије саветују наше амбасадоре о питањима одбране.

1.8.6. Руковођење ВБА и ВОА

ВБА и ВОА руководе директори, који су непосредно одговорни ресорном министру. Директоре и њихове заменике поставља и разрешава председник Републике, на предлог министра одбране, ако је војно, а ако је цивилно лице, Влада, такође на предлог министра одбране.²⁵⁰ Директор ВБА, односно директор ВОА има следећа права, обавезе и одговорности: даје налоге и инструкције за рад органа и припадника агенције; одговара за законито и стручно функционисање агенције; одговара за наменско коришћење финансијских и других средстава; предлаже министру одбране план развоја, опремања и годишњи план рада; врши

²⁴⁹ Одлуком Владе Републике Србије одобрено је оснивање изасланства одбране у: Албанији, Аустрији, Белгији, БиХ, Бугарској, Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске, Грчкој, Египту, Израелу, Индији, Ираку, Ирану, Италији, Јужноафричкој Републици, Кини, Либији, Мађарској, Македонији, Немачкој, Норвешкој, Румунији, Русији, САД, Турској, Украјини, Француској, Хрватској, Чешкој, Шпанији, Алжиру, Холандији и Португалу. У државама у којима није образовано изасланство одбране Србије, изасланик одбране може се акредитовати на нерезиденцијалној основи, и то у Белорусији, Данској, Канади, Молдавији, Пољској, Словачкој, Словенији, Финској, Црној Гори и Шведској.

²⁵⁰ Види детаљније: члан 37 Закона о ВБА и ВОА.

избор и одлучује о пријему и престанку рада у агенцији, у складу са прописаним критеријумима; предлаже надлежном органу ослобађање припадника од обавезе чувања тајне; подноси извештај о раду; предлаже министру одбране доношење прописа из надлежности агенције; обавља и друге послове и задатке утврђене законом и подзаконским актима.²⁵¹

Војнообавештајна агенција је дужна да о свом раду редовно и по потреби информише Народну скупштину, Одбор за одбрану и безбедност, Владу, Савет за националну безбедност, и ресорног министра. Контролу законитости рада спроводи Одбор за одбрану и безбедност, финансијско пословање Државна ревизорска институција Републике Србије и други овлашћени државни органи, а у области примене посебних мера и поступака значајну контролну улогу има и Заштитник грађана, на основу Закона о заштитнику грађана и Закона о заштити података о личности.

Влада преко Министарства одбране спроводи контролу, обезбеђује потребне ресурсе за рад ВБА и ВОА и остварује остала овлашћења, у складу са законом.

Контролу поштовања законитости у раду ВБА ВОА поред тела законодавне власти спроводи и остварује и Влада, председник Републике, Савет за националну безбедност, ресорни министар, независне државне институције, организације цивилног друштва, јавност и Генерални инспектор,²⁵² као независни вид унутрашње контроле.

1.8.7. Припадници ВБА и ВОА

Припадници Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције су официри, подофицири, државни и војни службеници и намештеници. На рад у Агенцији, путем конкурса и на основу склоности и личних афинитета, примају се кандидати

²⁵¹ Види: члан 38 истог закона.

²⁵² Види: члан 54 истог закона; детаљније о томе биће речи у Седмом делу - Унутрашња контрола.

који су високо мотивисани, спремни да прихвате изазов који доноси рад на занимљивом, динамичном, узбудљивом, и веома одговорном послу, али тек након темељних безбедносних и психофизичких провера, као и процене интелектуалних способности и емоционалне стабилности, што је дефинисано веома строгим критеријумима. Сложена процедура селекције условљена је високим захтевима за најквалитетнијим кадром што је у складу са специфичностима делатности које обављају. Као резултат постављених критеријума особе изабране за рад поседују високу психофизичку стабилност, развијену општу интелигенцију и специфичне способности (вербалне, спацијалне, нумеричке...), снажљивост, прилагодљивост, флексибилност и креативност у приступу разноврсним ситуацијама са којима се могу суочити.

На различитим дужностима у војним службама безбедности налазе се и припаднице женског пола. Према расположивим подацима, жене чине око 20% запослених, а тенденција је да се тај проценат увећа.

Већина припадника је, осим формалног високог образовања стеченог на војним академијама и цивилним факултетима, завршила и последипломска усавршавања-специјализације, магистеријум/мастер и докторат и практикују одређене облике стручне едукације из области обавештајне и безбедносне делатности у земљи и иностранству. Поред тога, знање најмање једног страног, светског језика је један од неопходних услова за рад у војним службама безбедности.

1.9. Полицијска овлашћења служби безбедности

Припадницима БИА законским одредбама дата су овлашћења полиције само када раде на откривању, праћењу, документовању, спречавању, сузбијању и пресецању делатности усмерених на вршење организованог криминала и кривичних дела са елементом иностраности, унутрашњег и међународног тероризма и најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права и против

Уставом утврђеног поретка и безбедности Републике.²⁵³ Овакво решење није у духу искустава, по којима служба не врши полицијска овлашћења ни физичку принуду, а може да буде спорно и са аспекта мешања ове службе у надлежности полиције.²⁵⁴ Слична решења садржао је и Закон о службама безбедности СРЈ из 2002. године, према коме је ВБА имала само нека полицијска овлашћења, за одређену врсту дела: против уставног уређења и безбедности (тероризам, шпијунажа субверзија и слично); против човечности у међународног права и дела са елементима организованог криминала.

Наведена решења су у складу са препорукама међународне заједнице да службе унутрашње безбедности (цивилне и војне) у земљама у транзицији у неким случајевима могу да буду овлашћене да извршавају задатке криминалистичких служби.²⁵⁵ То се односи на ситуације када тероризам, организовани криминал, субверзија парламентарне демократије, активности сепаратистичких и екстремистичких организација, недозвољен приступ подацима који се тичу одбране представљају јасну и непосредну опасност за националну безбедност, јер доводе у питање интегритет државе и њених институција и угрожавају стабилност и опстанак демократских механизма.

О овој теми највише су се "ломила копља" приликом доношења нових законских аката који регулишу рад служби безбедности. Ипак, законодавац се повиновао за оваквим решењима, пре свега, из разлога безбедносних ризика и претњи који се на унутрашњем, регионалном, међународном и глобалном плану намећу као изазов по националну безбедност. О изазовима попут организованог криминала, корупције (која је карактеристична за многе земље у транзицији, па и Србију), као и међународног тероризма биће речи у наредним деловима овог рада.

²⁵³ Види: члан 12 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

²⁵⁴ Види: члан 16 истог закона; Споразумом о сарадњи са Министарством унутрашњих послова дефинисане су околности када БИА може преузети и обавити одређене послове из надлежности полиције.

²⁵⁵ *Препорука 1402 (Контрола служби за унутрашњу безбедност у државама чланицама Савета Европе)*, Парламентарна скупштина Савета Европе, 26. април 1999. године и *Препорука Венецијанске комисије* из 2007. године.

Већ је наглашено да и одређена међународна документа (попут препорука Савета Европе) говоре у прилог чињеници да у појединим доменима службе безбедности у заштити националних циљева и интереса могу користити нека полицијских овлашћења. Полазећи и од упоредно-правних искустава појединих европских земаља превагнула је процена (која је том приликом, прво преточена у Закон о службама безбедности СРЈ, касније ДЗ СЦГ, а две недеље касније и у Закон о БИА) те су задржана, али врло рестриктивно одређена полицијска овлашћења²⁵⁶ за припаднике БИА и ВБА.

Таква овлашћења, нарочито у периоду од 2002. до 2007. године, на основу подзаконских аката у БИА и ВБА сведена су на најмању могућу меру. Истина, новим Законом о ВБА и ВОА из 2009. године, она су чак у незнатној мери и проширена, када је у питању рад ВБА, у односу на ранија законска решења. Треба нагласити да припадници ВОА, како на основу ранијег, тако и на основу садашњем закона, немају право да држе, носе и употребе ватрено оружје.

За очекивати је, да ће у погледу полицијских овлашћења ситуација бити следећа: у зависности од безбедносних изазова и претњи по националну безбедност, пре свега на унутрашњем плану, а дефинитивно и стању криминалитета у Републици Србији, као и јачањем владавине права, државних институција и демократског капацитета државе и друштва у целини, полицијска овлашћења служби безбедности сама по себи ће евулуирати. Самим тим, у једном тренутку чак неће бити ни потребна.

1.10. Службе безбедности и отварање досијеа

Проблем отварања досијеа је "врућ кромпир" у рукама власти који се протеже још од предизборног обећања тадашњег ДОС, да ће након преузимања власти

²⁵⁶ Истина, у Закону о службама безбедности СРЈ, односно ДЗ СЦГ (ВБА је имала таква, али рестриктивна овлашћења, дефинисана у члану 29 поменутог закона, док су Законом о БИА полицијска овлашћења задржана за одређени број припадника оперативног састава, ослањајући се на Закон о полицији).

отворити и ставити на увид јавности досијеа свих служби безбедности. Међутим, тај проблем није нимало једноставан. Свим носиоцима власти од 2000. године, па наомамо, то је била "кост у грлу", па је сасвим логично да су ово питање одлагали за нека друга времена. Истина, постоји и претпоставка да су многи заговорници те идеје схватили, полазећи од негативних искустава појединих источно-европских земаља, да такав чин не би донео ништа корисно, те да би највише штете нанео самим службама.

Подсетимо да је током фебруара 2002. године, на саветовању о реформи тадашњег Ресора државне безбедности у Врњачкој Бањи, поред нацрта закона о новој служби безбедности²⁵⁷ група експерата из Центра за антиратну акцију представила пројекат Закона о отварању досијеа. Две године касније иста невладина организација упутила је свој нацрт Министарству унутрашњих послова и БИА, али он никада није добио "зелено светло" и није ушао у скупштинску процедуру. Такође, неке мање политичке партије неколико пута подносиле су предлоге Закона о отварању досијеа. Последњи такав нашао се у Скупштини Србије у другој половини 2010. године. Ни о њему се, бар до сада, није расправљало.

Из свега наведеног јасно је да доношење једног таквог свеобухватног закона повлачи и многа питања попут: губљења поверење сарадника у рад службе; компромитовање појединих бивших и садашњих припадника и функционера; покретање одговорности за дешавања које је индиректно контролисала служба и коначно подривање рада службе. Јасно је да нико неће прихватити да буде сарадник службе уколико није сугуран да ће бити заштићен од ње и од било каквог прогона јавности.

Познато је да је БИА током 2005. године предала архивима Београда и Србије позамашну грађу у којој се налазило и око 75.000 личних досијеа, насталих у периоду од 1945. до 1971. године,²⁵⁸ као и архивску грађу која се односи на

²⁵⁷ О томе је нешто раније било речи.

²⁵⁸ Види: Мирослав Перишић, директор Архива Србије, у изјави за „Политику - електронско издање", од 12.09.2010. године.

проблематику Информбироа, коју је такође предала Архиву Србије, у складу са законским прописима, а коју чине збирке докумената на укупно 495.792 странице.²⁵⁹ Нешто слично учинила је и ВБА, која је током 2006. и 2007. године Војном архиву предала око 50.000 страница архивског материјала, укључујући и одређени број персоналних досијеа.²⁶⁰ Јасно је да ће поменути документи бити доступни јавности, тек онда када буду на прописан начин обрађена и припремљена за коришћење. Исто тако до сада није пронађен адекватан модус који би омогућио квалитетно нормативно регулисање отварања досијеа, имајући у виду заштиту интереса државе и њених грађана. С друге стране, намеће се и као потреба да држава на целовит начин реши тај проблем, што је, свакако, један од услова на путу ка европским интеграцијама.

Када се ради о отварању досијеа, Влада Републике Србије је, под притиском јавности, 22. маја 2001. године, донела Уредбу о скидању ознаке поверљивости са досијеа вођених о грађанима Републике Србије,²⁶¹ да би већ 31. маја исте године ту уредбу изменила, тако да је гласила Уредба о стављању на увид одређених досијеа вођених о грађанима Републике Србије у Служби државне безбедности.²⁶²

Према првобитној уредби, информације из досијеа престају бити државна тајна, а по измењеној остају то и даље, па је њихов трајни поседник служба која их је прикупила. Иначе, према уредби грађани су могли да, под надзором, погледају у оно што им је понуђено као њихов досије, без права да добију копију или препис докумената, као и уз обавезу да о садржини досијеа не говоре другима. Од свих категорија досијеа, уредбом је обухваћена категорија оних који су вођени о тзв. унутрашњим непријатељима, односно екстремистима и терористима. Могућност увида могли су да остваре само држављани Републике Србије.

²⁵⁹ Види: из писма БИА упућеног "Вечерњим новостима", које је објављено 10.07.2009. године у тексту под насловом: "Празна страна историје".

²⁶⁰ ВБА, као наследница Управе безбедности ЈНА, предала је Војном архиву сву грађу која се односи на Информбиро, у архивској грађи од 317 документарних збирки на 50.000 страница, налазило се и 10 свезака са 1.800 страница грађе која се односи на Информбиро - из изјаве Светка Ковача, директора ВБА, дате 14.07.2009. године "Вечерњим новостима".

²⁶¹ Види: "Службени гласник РС", 30/01.

²⁶² Види: *ibid.*

Истина, нешто више од 400 грађана искористило је пружену прилику,²⁶³ док је далеко већи број²⁶⁴ добио сазнање да тадашњи РДБ о њима не поседује досије. Уставни суд Србије је 2003. године поменути уредбу ставио ван снаге прогласивши је неуставном, уз образложење да се само законом може уређивати материја која се односи на заштиту података о личности.²⁶⁵

1.11. Критички осврт на законе о службама безбедности

На неколико места у овом делу рада наглашен је значај доношења оба поменута закона. Закон о БИА има посебан значај, јер је након политичких промена у Србији у процесу трансформације и реформе тадашњег РДБ, после опречне јавне расправе и три постојећа предлога законских решења, прихваћен и у парламенту усвојен актуелни закон. О значају доношења тог закона, већ је доста речено. Међутим, оно што је још важније, после скоро 10 година од његове примене, да постоји јасно изражена потреба за доношењем новог и свеобухватнијег закона. У том циљу, током 2009. и 2010. године, БИА је, колико је познато, урадила нацрт новог закона, у упутила га Влади Републике Србије.

Када је реч о Закону о војним службама безбедности, односно о ВБА и ВОА, треба подсетити да је он донешен крајем 2009. године. По свему представља модеран и савремен закон, који се ослања на позитивно-правна искуства и решења законодавстава неких европских земаља, али и праксе, искустава и традиције актуелних домаћих војних служби безбедности. Током спроведене јавне расправе, стручна јавност позитивно се изјаснила о нацрту закона. Замерке су више биле

²⁶³ Види: ауторски текст Горана Петровића (бившег начелника Ресора државне безбедности Србије), "Настанак досијеа", објављен 12.09.2010. године у "Политици - електронско издање".

²⁶⁴ Тај број је око 4000.

²⁶⁵ Сентенца из образложења: "Скидање ознаке поверљивости, објављивање списка свих грађана који су имали досијеа, омогућавање увида грађанима у сопствени досије и слично, јесу облици уређивања одређених друштвених односа у области заштите тајности података о личности и јавности рада државних органа и та питања и односи могу се, сагласно Уставу уређивати законом, а не уредбом која свој правни основ налази у Закону о Влади, који на општи начин дефинише послове Владе, да доноси уредбе за извршавање закона" - стоји у Одлуци Уставног суда ИУ бр. 149/2001 од 19.06.2003. године, објављеној у "Службеном гласнику РС", бр. 69/03 од 7.07.2003. године.

формалног карактера.²⁶⁶ И скупштинска расправа протекла је у помирљивом тону. Међутим, пажљивом анализом поменутог закона, посебно у оном делу који се односи на делокруг и надлежности ВБА и ВОА, да се приметити енормно повећање надлежности које превазилази оквире војних служби и које директно задире у делокруг БИА и МУП. Законописац је и сам то приметио или му је сугерисано, па је у појединим одредбама предвидео да су ВБА и ВОА у обавези, ако, у својим поступањима, дођу до података и сазнања која су из делокруга БИА и МУП, да им такве податке уступе на коришћење.

Зато би било веома важно што пре донети јединствен закон којим би се на целовит и свеобухватан начин регулисао рад све три службе безбедности. Тиме би се избегле досадашње недоследности у нормирању одређених надлежности у поступањима, нарочито када је у питању примена посебних поступака и мера које у различитом правном режиму користе БИА и ВБА. Новим законом, полазећи од уставних и законских надлежности законодавне, извршне и судске власти, као и независних државних институција, организација цивилног друштва и јавности потребно је на садржајан и свеобухватан начин предвидети и остваривање свих облика демократске и цивилне контроле и надзора над радом све три службе безбедности.

1.12. Међународна сарадња служби безбедности

Међународна сарадња безбедносних служби заузима данас све значајније место у односима држава, као још један облик бољег, бржег и лакшег споразумевања и размене безбедносних података. Билатерална сарадња се кроз сусрете директора, путем експертских разговора и спровођењем заједничких оперативних акција, одвија у циљу размене информација, података и искустава и то у областима:

- борбе против међународног тероризма и сузбијања организованог криминала;

²⁶⁶ Око начина постављања директора служби и Генералног инспектора.

- техничке сарадње;
- унапређења методологије рада и стручне обуке кадрова и
- размене нормативних искустава.

Евидентно да је после 11. септембра 2001. године дошло до значајног повећања у размени информација и обавештајних података између служби безбедности различитих земаља. Постоје, чак, и неке тврдње да су ограничења у вези са разменом података спречила прослеђивање информација које су могле да помогну да се осујете терористичке акције на САД и да се предузму превентивне мере против таквих намера. У складу са тим присутан је све већи напор да се побољша координација размене информација између владиних агенција које се баве безбедношћу, нарочито са пријатељима и савезницима.²⁶⁷

Мада се потврђује неопходност да се побољша ефикасност координације међу државним агенцијама које су одговорне за националну безбедност, размена обавештајних података поставља важне изазове пред надзор, ревизију и позив на одговорност, посебно ако се размена обавештајних података одиграва неформално између агенција, или конкретније између појединаца. Стандарди заштите података и приватности могу, осим тога, бити угрожени разменом обавештајних података између националних органа власти. До сада лидери и јавност демократских земаља нису адекватно разговарали о овим спорним питањима.

Како извршној, исто тако и законодавној власти од посебног интереса је постизање билатералних договора о сарадњи у области безбедности. Глобално нарастајуће зло попут тероризма и организованог криминала који се почетком овог миленијума поставио као озбиљан проблем пред људском заједницом додатно је допринео да билатерални уговори о размени безбедносних података постају све значајнији и све чешће се склапају. Чак и ако се интереси две државе не преклапају у целости, службе безбедности су обично спремне да размењују податке. Билатерална сарадња најчешће обухвата размену обавештајних података

²⁶⁷ Види, на пример, чињеничну листу: "Смернице јавног тужиоца у вези са разменом информација", Министарство правде САД, 23. септембар 2002. Доступно на: www.usdoj.gov.

и резултата аналитичке обраде питања од заједничког интереса међу државама које их размењују. Такви односи могу се одржати само ако се обе стране стриктно придржавају постигнутог договора на којем њихова размена података почива, а то је да ће подаци добијених од партнерске службе бити заштићени сразмерно степену њихове осетљивости и да се неће прослеђивати трећим лицима.²⁶⁸

Јасно је да сарадња са страним службама безбедности представља практичну потребу у борби против тероризма, међународног организованог криминала, пролиферације, трговине наркотицима и сл. Међутим, она носи, у најбољем случају, опасност од угрожавања домаћих правних норми: уставности, законитости и неправилности у нерегулисаној сарадњи или, у најгорем случају, опасност од свесне злоупотребе постигнутог споразума о сарадњи, за потребе заобилажења домаће контроле, начина долажења до података или заштите приватности.

Дакле, службе безбедности остварују сарадњу са страним партнерским службама, углавном, зато што им она пружа много већи и потпунији приступ информацијама. Ни једна, посебно регионална служба, не може имати довољне ресурсе нити могућности за сакупљање информација о потенцијалним безбедносним претњама које постоје у другим регионима у свету. Појава нових ризика и претњи ставља службе безбедности пред још већи изазов да у партнерском приступу кроз размену безбедносних података и информација покушају да осујете одређене активности организованих терористичких и криминалних група, ради заштите безбедности сопствене државе и њених грађана. Међународна сарадња у овој области постаје све значајнија и из разлога што организоване криминалне групе, које прете безбедности држава и њиховог становништва, углавном делују на веома широком простору, не поштујући граничне баријере.²⁶⁹

²⁶⁸ Принципи партнерске сарадње регулисани су споразумима о сарадњи и стране уговорнице обавезне су да их поштују.

²⁶⁹ Види: Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, DCAF, Geneva, 2010, pp. 25-27.

Редак је случај да национални закони детаљније уређују обавештајну сарадњу између партнерских служби безбедности. Закони могу послужити само као правни оквир. Они у најопштијем смислу предвиђају са ким службе могу сарађивати; какви услови морају постојати да би се остваривала сарадња и како ће и на који начин извршна власт надгледати сарадњу.

Имајући у виду одређене опасности и ризике који се постављају у вези са међународном обавештајном сарадњом, национални закони и други правни прописи захтевају од служби безбедности да добију јасна одобрења и смернице од извршне власти, пре склапања споразума са било којом страном партнерском службом. Поред тога, извршна власт надлежна је и има обавезу да донесе одлуке и одобри заједничке операције или активности служби безбедности на међународном плану. Споразум или договор о успостављеној међународној сарадњи обезбеђује услове да службе успешно функционишу и да постоје јасно успостављени механизам контроле и одговорности у надзору тих активности, у овом случају, од стране и извршне и законодавне власти.²⁷⁰

Демократске државе успостављају сложене и јасно утврђене процедуре за контролу размене информација између партнерских служби безбедности. Закони ограничавају када, под којим условима и на који начин службе могу размењивати податке са страним телима. Поред тога, извршне и законодавне власти (влада, надлежна министарства, савети за националну безбедност, парламентарни одбори и сл.) захтевају од служби безбедности да и оне дају одређене процене ли ће или не размена одређених безбедносних података бити у најбољем интересу државе.

Службе безбедности у Србији на основу закона, утврђене државне политике, смерница Владе, као и закључака Савета за националну безбедност остварују међународну сарадњу и размењују податке и информације са службама других земаља.

²⁷⁰ Ibid.

У оквиру активности на плану међународне сарадње, веома важан облик представља мултилатерална сарадња. "Имајући у виду све израженију опасност од међународног тероризма као и организованог криминала, Безбедносно-информативна агенција посебан значај придаје сарадњи у оквиру процеса повезивања служби безбедности у региону. У складу са местом и улогом Републике Србије у процесу регионалних, европских и светских и нтеграционих процеса, као и у смислу опредељења за улазак у Европску унију, Агенција остварује интензивну сарадњу са обавештајно-безбедносним структурама пријатељских земаља."²⁷¹

Према доступним подацима БИА остварује сарадњу са 55 служби безбедности из свих делова света.²⁷² Предмет ове сарадње су подаци који су у вези са међународним организованим криминалом, међународним тероризмом и подаци везани за прање новца и финансирање тероризма. Поред билатералне сарадње, БИА активно учествује у раду мултилатералних скупова који се одржавају у организацији Конференције обавештајних служби Југоисточне Европе, чији је члан, и Конференције служби средњоевропских земаља, где је посматрач.²⁷³

²⁷¹ Види: *Безбедносно-информативна агенција* (брошура), оп. цит., стр. 29.

²⁷² Из изјаве Саше Вукадиновића, директора БИА, члановима одбора за Одбрану и безбедност, који је у ауторском чланку пренела Ивана Пејчић, под насловом "Интерес диктира присуство тајних служби", *Данас*, 14. јануар 2010. године.

²⁷³ Види: *Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма*, Влада Републике Србије, 25.09.2008. године, "Службени гласник РС", бр. 89/08, стр. 14.

ДРУГИ ДЕО

2. Контрола и надзор коју спроводи законодавна власт

2.1. Парламент - надлежност над службама безбедности

Парламент је орган власти кога непосредно бирају грађани и коме је у систему поделе власти намењена законодавна функција. Парламентаризам у најширем смислу те речи подразумева и означава политички систем представничке владавине, кога одликује избор законодавног тела, спроведен вољом грађана на општим, непосредним и слободним изборима, који су обављени тајним гласањем, са листама од више кандидата. На овај начин конституисањем парламента (Народне скупштине) изражава се сувереност грађана, која је исказана избором њихових представника (посланика) у Скупштини. Полазећи од принципа суверености власти, проистиче да власт почива и црпи свој легитимитет и легалитет искључиво на вољи грађана. Наиме, грађанин је извор власти, а његова слободно изражена политичка воља је основ на коме изабрана власт темељи свој легитимитет. Када се говори о систему представничке владавине парламент представља институцију свеукупног политичког система и тај систем се назива парламентарном демократијом.

Постоје више начина избора представника грађана - посланика у парламенту, од којих су најзаступљенија два начина. Први почива на већинском, док други на пропорцијалном изборном систему. Постоје озбиљне несугласице међу теоретичарима који је од ова два начина избора поштенији и ближи грађанима. Чињенице говоре да је пропорцијални изборни систем у политичкој пракси више заступљенији. Састав парламента се бира на одређени мандатни период (најчешће је то на четири године), који је дефинисан уставом. Европска конвенција за

заштиту људских права и основних слобода²⁷⁴ позива на одржавање избора у "примереним временским размацама".

Дакле, у савременим демократским државама сувереност припада искључиво грађанима, који своју суверену власт остварују на изборима бирајући представнике, који их представљају у парламенту. Парламент, поред тога што је израз политичке воље грађана, творац је и правних норми, доноси најважније правне прописе и законе. Зато парламент има улогу законодавне власти, али би се могло и другачији рећи да је он истовремено носилац и уставотворне и законодавне власти. Савремене демократске државе почивају на начелима поделе власти у коме парламент, поред већ побројаних надлежности, представља највиши државни орган који контролише и рад извршних органа власти, па самим тим и рад служби безбедности.

Савремене теорије безбедности и савремена уставно-правна решења познају опште надлежности парламената демократских држава над сектором безбедности. Под општим надлежностима подразумева се следеће:²⁷⁵

- уставом и законима утврђује задатак и циљеве служби безбедности;
- уређује односе између носиоца суверености - грађана и демократски изабраних представника - посланика, са једне стране, и служби безбедности, са друге стране;
- усваја стратегије националне одбране и националне безбедности;
- одлучује о проглашењу стања непосредне ратне опасности, ратног стања, закључења мира и увођењу ванредног стања;
- утврђује постојање цивилног ланца командовања и контроле служби безбедности;

²⁷⁴ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, "Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/03 и 5/05.

²⁷⁵ Детаљније о томе: *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2003, pp. 75-85; Мирослав Хацић, "Парламентарни и јавни надзор примене посебних мера и поступака", у: Мирослав Хацић, Предраг Петровић (урс.), *Демократски надзор над применом посебних мера и овлашћења*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2008, стр. 31.

- уставом и законима прецизно уређује унутрашње односе у свакој од служби безбедности;
- усваја стратегију развоја оружаних снага и усвајањем буџета, те његовом контролом пројектује развој оружаних снага;
- поред судова, а кроз надлежне Одборе, врши контролу уставности и законитости рада служби безбедности и поштовања људских и мањинских права и слобода;
- врши надзор над поштовањем начела страначке, идеолошке и материјалне непристрасности служби безбедности;
- контролише и утврђује одговорност контролора и руководилаца служби безбедности;
- даје сагласност и/или мишљења за руководећа кадровска решења у службама безбедности;
- усваја и ратификује билатералне и мултилатералне уговоре из области безбедности;
- формира тела и утврђује процедуру за парламентарну контролу и надзор над службама безбедности.

Поред општих, парламент, према Хансу Борну,²⁷⁶ има и посебне надлежности над службама безбедности. Оне су сажете у десет основних постулата контроле:

- законом оснива службе безбедности;
- прецизно дефинише улогу, циљеве и задатке служби безбедности;
- одређује општа и посебна овлашћења и утврђује процедуру за њихову примену у службама безбедности;
- законом утврђује обавезу извештавања скупштине и обавештавања јавности, те опсег доступности информација јавности;
- законом дефинише носиоце и надлежност као и саму процедуру за парламентарну контролу и надзор над службама безбедности;

²⁷⁶ Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, Oslo, 2005, p. 140.

- законом или пословником о раду оснива скупштинска тела - одборе, стална или *ad hoc* тела за контролу и надзор;
- надзире поштовање начела уставности и законитости у њиховом деловању;
- прецизно уређује процедуру за унутрашњу контролу у самим службама безбедности;
- усвајањем буџета и контролом његовог трошења врши пројекцију служби безбедности;
- даје сагласност или доставља мишљење за постављање руководиоца служби безбедности.

2.1.1. Народна скупштина Републике Србије

Народна скупштина Републике Србије је највише представничко тело које има уставотворну и законодавну власт, коју су јој поверили грађани Републике Србије на општим, непосредним, слободним тајним изборима.

Чланом 4 Устава Републике Србије установљено је начело поделе власти. Овај члан дефинише да је правни поредак Републике Србије јединствен, а да само уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, док се њихов однос заснива на равнотежи и међусобној контроли. Како је чланом 1 Устава Србија дефинисана и као држава која почива на начелима грађанске демократије, тако су две основне претпоставке за одређивање Републике Србије као демократске државе формално - правно испуњене. Пошто се савремене демократске државе одликују сложеном организацијом у којима постоји мноштво државних органа са различитим надлежностима, подела на законодавну, извршну и судску власт је суштинска. Као што је већ речено, изнад власти је само грађанин као носилац суверености коме и припада власт и која се путем демократских, вишепартијских и тајних избора поверава одговарајућим државним органима.

Већина земаља у опису послова својих извршних органа, било да се ради о владама или председничким системима или, пак, о комбинованом моделу, подразумева и даје у задатак извршној власти руковођење безбедносним сектором. Како извршна власт непосредно руководи службама безбедности она их нужно и контролише. Та контрола је квалитетнија и садржајнија уколико је држава заснована на демократским принципима и начелу владавине права. Уставно-правни положај Владе је такав да је бира Народна скупштина. Стога, Народна скупштина непосредно контролише извршну власт, а самим тим и службе безбедности којима извршна власт непосредно руководи.

Са друге стране, судска власт²⁷⁷ је дефинисана да као независна контролише рад свих државних органа институција и појединаца, на тај начин што санкционише непоштовање правних норми. Савремена демократска друштва, каква Србија жели да буде, не препуштају случају да одреде да ли ће се власт вршити легитимно и легално, већ у свом уставно-правном систему развијају сложени систем равнотеже у подели власти и њене међусобне контроле која обезбеђује поштовање прокламованих циљева. Скупштина, односно законодавна власт, је једини орган власти састављен тако да репрезентује стварну вољу носилаца суверености државе - грађана, па је због тога она једини легитимни представник грађана.

Управо чињеница да је носилац суверености даје јој за право и обавезу да се стара да сви други државни органи поштују изражену вољу грађана. Следствено томе, Скупштина доноси Устав и законе којима може оснивати, мењати или укидати поједине државне органе и институције, дајући им, мењајући и проширујући им надлежности, те именујући највише државне функционере уз могућност смењивости и контроле њиховог рада. Чињеница да је Народна Скупштина носилац суверености предодређује и њену обавезу да се стара о безбедносној политици земље и усклађености са интересима грађана.

²⁷⁷ Види: члан 4, став 4 Устава Републике Србије.

Народна скупштина представља највише представничко тело,²⁷⁸ носилац је уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Највиши орган законодавне власти представља једнодомни парламент са 250 посланика који се бирају применом пропорционалног изборног система, са мандатом од 4 године. Поред уставних одредби које регулишу надлежности и основна правила рада, рад Скупштине повинује се и одредбама закона²⁷⁹ и пословника,²⁸⁰ којима се изричито утврђује начин рада парламента.

Националном парламенту поверена су овлашћења да доноси одлуке већином гласова народних посланика²⁸¹ на седницама на којима је присутна већина народних посланика. Између осталог проглашава и укида ванредно стање, прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању, усваја буџет и завршни рачун, бира судије Уставног суда, председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце. Бира судије и заменике јавних тужилаца, бира Заштитника грађана и одлучује о њиховом разрешењу и престанку њихових мандата и функција.

Изворно овлашћење Народне скупштине да усваја буџет и завршни рачун, даје право надзора над трошењем материјалних средстава предвиђених у буџету за службе безбедности. Кроз усвајање буџета и завршног рачуна скупштина директно одлучује о развоју, опремљености и материјалном положају служби безбедности и њених припадника.

Како се контрола рада служби безбедности одвија и преко судске контроле, а Народна скупштина поседује изворна уставна овлашћења да бира судије Уставног суда, председника Врховног касационог суда, председнике судова, судије, републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце, као и њихове заменике, те Заштитника грађана, то овим својим овлашћењима врши контролу и надзор над радом судске власти истовремено вршећи посредну контролу над радом служби

²⁷⁸ Види: члан 98 Устава Републике Србије.

²⁷⁹ Види: Закон о Народној скупштини, "Службени гласник РС", бр. 9/10.

²⁸⁰ Види: Пословник о раду Народне скупштине Републике Србије (пречишћен текст), "Службени гласник РС", бр. 14/09.

²⁸¹ Види: члан 105 Устава Републике Србије.

безбедности. Наиме, скупштина одлучује и о разрешењу и престанку мандата и функција судија и тужилаца, за шта може бити повод између осталог и лоша судска контрола служби безбедности од стране носилаца судских функција.

2.1.1.1. Инструменти контроле извршне власти

Парламентарна контрола и надзор државних органа једна је од важнијих функција парламента. Он има на располагању више инструмената за контролу извршне власти - почев од Владе и свих других државних органа. Најзначајнији инструменти контроле су:

1. **Гласање о поверењу влади.** Почива на принципу да извршна власт - влада мора имати поверење парламентарне већине. Ако је нема долази до пада владе и формирања нове парламентарне већине, која ће изабрати владу или када то није могуће долази до нових избора.
2. **Интерпелација.** Представља инструмент парламентарне контроле извршне власти. Подноси се у писменој форми влади, којом се тражи одговор из делокруга рада владе или неког другог државног органа. Влада је обавезна да одговори на интерпелацију и поводом тога може се одржати посебна седница парламента на којој ће се расправљати о одговору, а у крајњем случају и о поверењу влади.
3. **Усвајање буџета.** Ово право је ефикасан инструмент у рукама парламента, зато што неусвајањем буџета може доћи или до пада владе или ће влада пристати на одређене уступке у самом буџету.
4. **Посланичко питање.** Представља право изабраног представника у парламенту да поставља питања из делокруга рада владе, њених министарстава или других државних органа и да добије одговор.

5. **Формирање анкетних одбора и комисија.** Парламент може покренути посебну истрагу формирањем посебног радног тела, којим се проверава неки сегмент рада владе. За спровођење истраге може формирати анкетне одборе, одборе који спроводе парламентарну истрагу, али и друга ад-хок радна тела.

Парламент као институција у савременим демократским државама сам уређује своју унутрашњу организацију и правну процедуру, на основу које се одвија његов рад. То своје право остварује доношењем Закона и Пословника о раду парламента.²⁸²

2.1.1.2. Битни предуслови за контролу служби безбедности

Да би на најосновнијем нивоу могао да одговори захтевима контроле, парламент мора имати добар формални оквир и овлашћења за рад (квалитетна и законски дефинисана контролна овлашћења), људски и материјални потенцијал (посланике вичне теорији и пракси парламентарне контроле, квалитетну и бројну стручну службу, одговарајући буџет), али и изражену политичку вољу да контролу заиста и врше.²⁸³ Испуњеност наведених услова, у највећој мери, одређује обим и садржину парламентарне контроле.²⁸⁴

Поред тога, потребно је да постоји висок ауторитет и интегритет посланика и парламента уопште, пракса у којој ће шири интерес бити испред партијске политике и дневнополитичких циљева, специјализација појединих посланика и познавање стручне тематике, систематичности у раду, коришћење квалитетних независних извора информисања, стручњаци, сарадња са другим институцијама демократске контроле, постојање праве мере јавности рада итд.

²⁸² Пословник је специфичан општи правни акт који садржи правила о унутрашњој организацији парламента и правима посланика.

²⁸³ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., pp. 75-101.

²⁸⁴ Види: Ханс Борн, *Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса (приручник за посланике бр. 5)*, Гораграф, Београд, 2003, стр. 75.

Ефикасна демократска контрола, такође, зависи од општег демократског напретка друштва, која су прошла кроз период ауторитарне владавине и конфликта и чија демократска традиција је скромна. Другим речима, степен демократске и цивилне контроле и ефикасан надзор је варијабла која зависи од општег стања демократије у одређеној земљи, али је такође и фактор који може промовисати или ограничити предности демократских стандарда и вредности.

Посланици и парламент су слика јавности. Док је степен њиховог укључивања/ангажовања у демократском надзору индикатор релевантности ових институција и демократског капацитета одређеног политичког система.

Потребно је и да посланици сами схвате да је контрола сектора безбедности њихова обавеза према грађанима и демократији, а не одраз поверења или неповерења у руководство (министре или директоре служби) или запослене у овим институцијама. Постоји недовршеност процеса политичке диференцијације и „сазревања“ парламента као демократске институције, као и многобројни политички, међупартијски компромиси који карактеришу рад ових тела.²⁸⁵

С обзиром на то да је суштинска парламентарна контрола сектора безбедности у земљама тзв. „младе демократије”,²⁸⁶ као што су земље Југоисточне Европе, почела да се развија релативно скоро, представници грађана - посланици нису били у прилици да стекну довољно искуства и специјализованих знања из ове области, тим пре што је мањи број њих у новим сазивима поново добио мандат у истом одбору. Пракса у раду одговарајућих одбора, као и учешће посланика у многим едукативним програмима, семинарима, форумима и курсевима свакако су допринели бољем познавању ове материје. Чини се, ипак, да је присутно недовољно познавање структуре, систематизације, организације и материјално-техничке опремљености институција и агенција из надлежности ових парламентарних тела, као и да недостаје обука за спровођење њихове суштинске

²⁸⁵ Саша Јанковић, "Парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији", *Српска правна ревија*, бр. 7/2008, стр. 100-114.

²⁸⁶ Овај термин односи се, пре свега, за државе Југоисточне Европе, које су у последњих 20-так година кренуле у демократизацију својих друштва прихватајући као основна начела демократске тековине либералне демократије већине западних земаља.

контроле. То се посебно односи на познавање послова из надлежности и функционисање служби безбедности. Међутим, не мање значајно је и упознавање представника одговарајућих институција и агенција са радом парламента, односно његових радних тела.

За квалитетну демократску контролу служби безбедности потребна су не само снажна контролна овлашћења која се примењују, него и висок степен међусобног поштовања и уважавања између контролора и контролираних. Поред тога, веома је важно и схватање о заједничкој одговорности за безбедност државе и нације, у којој је појединачна одговорност свих актера дефинисана законима. Сваки актер демократске и цивилне контроле, било да је то - законодавна, извршна и судска власт, независни државни органи, организације цивилног друштва и јавност, требали би да поседују одређену друштвену, политичку, институционалну и индивидуалну демократску „зрелост“, како би се успешно носили са изазовима које поставља овај процес. Чини се да демократска и цивилна контрола сматрају се условом за развој демократије, колико и самим њеним резултатом.

Као што је већ речено, па чак и ако је законска регулатива за парламентарни надзор готово идеална, а парламент има довољно капацитета да га спроводи, политичка воља посланика да користе расположиве механизме и капацитете представља најважнији услов успешног скупштинског надзора. Важно је, међутим, нагласити да не постоји општепримењив модел или "рецепт" за ефикасан и ефективан парламентарни надзор.²⁸⁷ Јасно је да он треба да буде прилагођен потребама, стварним могућностима и околностима у којима се свака појединачна земља налази.

2.1.1.3. Контрола буџета

Један од најважнијих механизма парламента за ефикасну контролу извршне власти је - контрола буџета. У већини земаља парламент буџетску контролу

²⁸⁷ Упоредно-правни примери у неким високо развијеним демократским системима, дају нам за право када кажемо да нема идеалног примењивог модела.

спроводи преко својих одбора или пододбора. Контролу трошења буџетских средстава у великом броју земаља поред парламента и његовог одбора за буџет и финансије, врше и спољашна/државна независна ревизорска тела.²⁸⁸ Такође, контролу обавља и извршна власт²⁸⁹ и преко интерних надзорних тела, као директног буџетског корисника.²⁹⁰ Посланицима, као што је већ речено, за ефикасну контролу извршне власти, поред осталог, стоји на располагању право на интерпелацију, право да организују парламентарна саслушања и да постављају посланичка питања, као и разне форме парламентарног истраживања случајева кршења закона, пропуста у руковођењу, евентуалних злоупотреба служби безбедности или њихових појединих сегмената.

Члановима одбора су, за спровођење наведених надлежности, на располагању могућности одржавања саслушања или истраге, позивање припадника служби безбедности, државних службеника или експерата на седнице одбора, испитивање министара и других представника владе, захтевање достављања одређених докумената од владе, надгледање транспарентности и ефикасности трошења буџета, захтевање од компетентних органа да спроведу контролу, истраживање притужби, као и посете и инспекције објеката које користе службе безбедности.

2.1.1.4. Формирање парламентарног одбора

Постоји више начина за именовање чланова парламентарних одбора за надзор рада служби безбедности. У појединим земљама чланове именује председник владе (Велика Британија) у неким их предлаже извршна власт, а парламент их бира (Аустралија) док опет постоје земље у којима само парламент именује чланове одбора (Немачка, Словенија, Бугарска). Оваква пракса се примењује и код нас.²⁹¹

²⁸⁸ У Републици Србији то је: Државна ревизорка институција. Детаљније о томе биће речи у Петом делу овог рада.

²⁸⁹ У овом случају Министарство финансија и привреде.

²⁹⁰ Примера ради, БИА има систематизовано радна места интерног буџетског контролора и ревизора. О томе ће бити више речи у Седмом делу - Интерне (унутрашње) контроле служби безбедности.

²⁹¹ Пословником Народне скупштине Републике Србије нормирано је да се: за разматрање и претресање питања из надлежности Народне скупштине, предлагање аката, као и сагледавање стања

Имајући у виду надлежности одбора што подразумева и одређену стручност, али и традицију у појединим земљама, као што је Норвешка,²⁹² а у извесном смислу и Канада, а по специфичности и Босна и Херцеговина,²⁹³ постоје и ванпарламентарни одбори, чији чланови нису посланици али их именује парламент, чиме се даје значај и важност самој функцији одбора.

Такође, заједничка карактеристика свих система јесте да су чланови одбора за контролу рада служби безбедности обавезни да чувају поверљивост података, док је безбедносна провера чланова у зависности од начина именовања, овлашћења, приступа поверљивим подацима, више изузетак него правило.²⁹⁴

У научној и стручној јавности било је много различитих идеја, како и на који начин уредити и поспешити рад овог парламентарног контролног тела, да би оно постало делотворно и ефикасно. У том смислу постоји читав низ озбиљних теоријских и практичних истраживања.

У наредном одељку, полазећи од публикације коју је сачинио Ејдан Вилс (Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, DCAF, Geneva, 2010), а издао Демократски центар за контролу оружаних снага, са седиштем у Женеви, под насловом, "Разумевање надзора обавештајних служби", покушаћемо дати једну целовитију слику о размишљањима на ту тему.

вођења политике, извршавање закона, других прописа и општих аката од стране Владе Републике Србије, у области за коју је сваки одбор задужен и вршења других послова одређених овим пословником, образују одбори.

²⁹² Норвешки Парламентарни одбор за надзор служби безбедности није састављен од парламентарца, али га именује Парламент и одговоран је пред Парламентом. Задатак му је да прати да ли службе поштују владавину закона и људска права. Унутар таквог суженог делокруга одбор има велика истражна овлашћења која се протежу на читаву норвешку обавештајну структуру. Његов надзор може обухватати и конкретне операције, али само са становишта законитости. Више о томе види у: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., p. 83.

²⁹³ У Босни и Херцеговини, парламентарни надзор врши Сигурносно-обавештајна комисија, односно Заједничка комисија (Представничког дома и Дома народа), која има карактер парламентарног одбора; више о томе види у: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, ОЕБС - мисија у Београду и Центар за нову политику, Београд, 2011, стр. 24-25.

²⁹⁴ Такав случај, рецимо, имамо у Пољској и у Јужноафричкој Републици.

2.1.1.4.1. Контролна и надзорна тела и службе безбедности

У поменутој студији Вилс истиче да: "надзорна тела уопштено желе да развију конструктиван однос са службама безбедности чије активности контролишу и прате, те да то "умногоме отежава посао надзорника да прате активности служби без њиховог пристанка на сарадњу". Парламентарно надзорно тело, каже даље он, може придобити поверење служби безбедности пажљивим поступањем према поверљивим информацијама и редовно их обавештавајући о оствареним резултатима надзора. С друге стране, и "службе безбедности такође могу имати користи од конструктивног односа са надзорним телима. Пре свега, извештаји парламентарног контролног тела сигурно ће ојачати њихову легитимност и изградити веће поверење јавности у њихов рад. Такође, извештаји о контроли и надзору могу помоћи службама и за добијање додатних материјалних средстава. Спроведене истраге парламентарног одбора понекад могу помоћи да се поврати поверење јавности у службе безбедности. Исто тако, могу одиграти важну улогу у заштити служби безбедности од могућих злоупотреба извршне власти."²⁹⁵

Према неким теоретичарима, како каже Ејдан Вилс, парламентарни надзор има већу "демократску легитимност", зато што га обављају изабрани појединци - посланици. Док, насупрот томе, чланови стручних надзорних тела имају само индиректну легитимност, пошто су бирани или од парламента или од извршне власти.

У другом случају, каже даље он, "парламентарна надзорна тела у бољој су позицији да директно утичу на политику и активност извршне власти и обавештајних служби. Парламент има два главна средства на свом располагању у том смислу: може бити у могућности да доноси или мења законе о службама безбедности; он такође може користити своју надлежност да одобри или одбаци буџет како би убедио извршну власт и/или службе да промене своју политику или праксу. То значи да налази и препоруке парламентарних надзорних тела могу брзо утицати на одлуке и извршити притисак зарад вршења промена у законима и

²⁹⁵ Види: Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, op. cit., p. 41.

буџетима издвојеним за службе безбедности. С друге стране, стручна надзорна тела немају ове инструменте на располагању и на тај начин не могу извршити утицај на извршну власт и на службе. У већини случајева, могу давати само налазе и препоруке парламенту, извршној власти и службама које контролишу.²⁹⁶

Према наведеној студији, стручна надзорна тела, углавном, су независна од политичких утицаја, док парламентарни надзор може постати политизован. Чланови парламентарног надзорног одбора имају већу могућност да употребе своје утицај у политичке сврхе, што представља посебан проблем за посланике. Они могу бити невољни да истраже конкретне активности служби, посебно ако би се дошло до налаза који би штетили угледу извршне, односно партије на власти. Ово произилази из жеље посланика да заштите своју политичку странку и потенцијално њихове политичке амбиције.²⁹⁷

Насупрот томе, чланови парламентарних надзорних одбора из опозиционих странака могу искористити свој положај како би напали владу. На пример, могу покушати да покрену истраге у циљу наношења штете влади, уместо да истински обављају свој надзорни мандат.²⁹⁸ То су чињенице које показују на који начин се могу спречавати парламентарни одбори да у потпуности изврше непристрасан надзор служби безбедности.

За разлику од посланика, лица из стручних надзорних тела могу искључиво да се усредсреде на надгледање служби безбедности. Чланови парламентарног одбора могу своје активности да усмере и на друге свере, које нису везане за службе безбедности. На пример, учествују у пленарним расправама, раде у саставу других одбора и троше време на састанке са својим бирачима.

²⁹⁶ Ibid., p. 42.

²⁹⁷ Ibid., p. 43.

²⁹⁸ Зато приликом формирања тела или одбора, парламентарна већина води рачуна о успостављању одређене равнотеже. Већ смо рекли да је обичајна парламентарна пракса у великом броју земаља, што је прихваћено и код нас, да је на челу парламентарног одбора за одбрану и безбедност или за контролу рада служби безбедност из редова опозиције. То, наравно, не значи да је и већина чланова одбора из опозиције, већ напротив. Састав парламентарних контролних тела одсликава стање у парламенту, односно исказану вољу бирача - грађана.

Уобичајена је пракса да чланови стручних надзорних тела остају на тим функцијама дужи временски период, у односу на посланике у парламентарних одборима. Дужи периоди на овом послу омогућавају члановима стручних надзорних тела да развију дубље знање и експертизу у овој области. Зато постоји већа вероватноћа да парламентарни одбори могу злоупотребити осетљиве информације у политичке сврхе, као што је обелодањивање података у циљу дискредитовања политичких супарника.

Из тих разлога, врло често је присутна пракса у неким државама, да службе безбедности не верују парламенту и плаше се да ће чланови надзорних одбора обелоданити њихове поверљиве информације.²⁹⁹ У том смислу успостављају се сложене процедуре и механизми за заштиту у коришћењу тих података.

Тај проблем у неким земљама је решен одредбама закона (САД,³⁰⁰ Норвешка,³⁰¹ Србија³⁰²) док другим делом зависи од правилног понашања чланова надзорног тела, тј. пажљивог и савесног односа у раду са тајним подацима.³⁰³

У Србији, за сада, не постоје размишљања о увођењу стручног надзорног тела, премда има идеја које се односе на увођење, поред постојећег Одбора и Грађанског одбора за контролу служби, слично одборима какви већ функционишу у Хрватској и у Црној Гори.

²⁹⁹ Види: Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, op. cit., pp. 41-42.

³⁰⁰ Кодекс САД, члан 413 Опште одредбе о надзору од стране Конгреса.

³⁰¹ Закон о надзору обавештајне службе, служби за праћење и безбедносних служби, 1995, члан 9 (Норвешка), који налаже Комисији и њеном секретаријату да поштује обавезу чувања тајне и прописе о руковању документима.

³⁰² Члан 19 Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, приписује које податке парламентарци, односно чланови одбора не могу приликом непосредног надзора тражити и добити од служби безбедности.

³⁰³ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., p. 92; Закон о тајности података, "Службени гласник РС", бр. 104/09.

2.1.1.4.2. Парламентарна тела у другим државама³⁰⁴

р.б.	држава	назив надзорног тела	врста, чланство и именовање	надлежности
1.	Канада	Комитет за контролу безбедносно-обавештајних активности (SIRC) ³⁰⁵	Спољашње независно стручно надзорно тело састављено од највише 5 стручњака; именује их премијер.	Надгледа и проверава активности службе; законитости у раду, годишње извештаје, истражује жалбе грађана
2.	Немачка	Панел за парламентарну контролу	Парламентарно надзорно тело; има 9 чланова; именује га Бундестаг	Проверава законитост у раду; разматра законе; врши истраге по притужбама грађана
3.	Белгија	Стални одбор за праћење рада обавештајних служби	Стручно надзорно тело; 3 члана; именује га Сенат (горњи дом парламента)	Проверава законитост у раду; врши истраге по притужбама; изјашњава се о нацртима закона
4.	Аустралија	Парламентарни заједнички одбор за обавештајни рад и	Парламентарно надзорно тело састављено од 11	Проверава законитост рада служби; разматра

³⁰⁴ Извор: Born, H; Džonson, L. K; Li, I. (urs); *Ко прати иницијуне? Утемељивање одговорности обавештајних служби*, Dulles, VA: Potomac Books, Inc, 2005.

³⁰⁵ Поменути одбор задужен је контролу Канадске безбедносно-обавештајне агенције (CSIS). CSIS је основан 1984. године и последица је реорганизације канадске обавештајне службе. Реорганизација је препоручена од стране Мекдоналдове комисије. Та комисија бавила се истрагама бивше службе безбедности (која је била у саставу Канадске краљевске коњичке полиције). Истрага је утврдила да су активности дотадашње канадске службе безбедности (RCMP) биле противзаконите и нелегалне.

		безбедност (PJCS)	чланова (5 из Сената и 6 из Представничког дома)	буџет и његову потрошњу; законом су дефинисана ограничења шта одбор не може тражити од служби
5.	САД	Два конгресна надзорна одбора	Парламентарно контролно тело; састављена од 37 конгресмена (20 из Представничког дома и 17 из Сената); именују их председници ова два дома	Проверава све обавештајне агенције; одобрава највише обавештајне дужности; проверава и законитост и ефикасност служби; оба одбора дају одобрење буџета
6.	Велика Британија	Одбор за контролу обавештајних активности	Парламентарно надзорно тело; састављено од 9 чланова, посланика из оба дома, именује их премијер	Проверава финансије, управљање и начин деловања MI5, MI6 и GCHQ са освртом на ефикасност; не проверава законитост; надзире финансије уз помоћ председника Одбора за државне завршне рачуне.
7.	Норвешка	Одбор за надзор обавештајних,	Спољашње стручно	Законитост рада служби, поштовање

		тајних и безбедносних служби	парламентарно надзорно тело; највише 7 чланова (који нису посланици, али их именује Парламент).	људских права; нема улогу у надзору буџета; нити приступ поверљивим подацима који се односе на операције служби; врши истраге и саслушања по притужбама.
8.	Пољска	Комисија за специјалне службе	Парламентарно надзорно тело; састављено од највише 9 чланова, чланови су посланици које именује Парламент; пролазе безбедносну проверу.	Надзире законитост, начин деловања, управљање и међуна-родну сарадњу служби; не проверава ефикасност; проверава нацрт буџета за службе и његово спровођење.
9.	БиХ	Заједничка комисија за надзор обавјештајно-сигурносне агенције БиХ	Парламентарно надзорно тело; од 12 чланова (6 чланова именује Представнички дом и 6 из Дома народа)	Надзире законитост рада; расправља и даје мишљења о именовану генералног директора и заменика генералног директора;

				анализира начин трошења буџет-ских средстава; даје мишљења о предлогу буџета; разматра извештаје главног инспектора
10.	Хрватска	Одбор за унутарњу политику и националну сигурност и Вијеће за грађански надзор сигурносно-обавештајних агенција	Парламентарно надзорно тело: од 13 чланова; имену га Сабор Хрватске: Вијеће за грађански надзор сигурносно-обавештајних агенција ³⁰⁶ ; има 7 чланова; именује га парламент на 4 године; извештај подноси Сабору, а законитост рада контролише Одбор за безбедност.	Одбор за националну сигурност - надзор над законитошћу рада; даје мишљење о именовану челника сигурносних служби; разматра нацрте законских аката; Вијеће за грађански надзор прати законитост рада служби; надзире примену мера тајног прикупљања података; врши истраге по представкама грађана
11.	Италија	Одбор за обавештајну и	Парламентарно надзорно тело: од	Надгледа активности служби

³⁰⁶ Види: члан 110 Закона о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске, "Народне новине РХ", бр. 79/06 од 17.07.2006.

		безбедносну политику и поверљиве информације (CESIS) ³⁰⁷	8 чланова; имеју га оба дома парламента.	у складу са циљевима и смерницама за рад; има одобрење да обавља саслушања; нема овлашћења да води истраге; не може вршити инспекцију у службама; може давати мишљења и предлоге парламенту
--	--	---	--	---

2.1.1.5. Неопходни услови за скупштинску контролу

У стручној литератури најчешће се говори о четири битна услова чија испуњеност одређује обим и садржину парламентарне контроле:

1. правни оквир;
2. оспособљеност посланика за вршење контроле;
3. обичајна пракса;
4. политичка воља.³⁰⁸

³⁰⁷ Интернет: <http://www.scribd.com/doc/9716076/Italy-2-Italian-Intelligence-Agencies>. Одбор је основан на основу члана 11 Закона број 801 из 1977. године. Чине га четири посланика и четири сенатора, који су именовани од стране председника оба дома парламента. Одбор бира председника и заменика председника. Присутност различитих политичких странака у Одбору мора бити идентична, у односу на њихову заступљеност у парламенту. Чланови Одбора су дужни да сачувају тајност добијених података, као и информације о предлозима и примедбама које се доносе током рада одбора.

³⁰⁸ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., p. 22.

2.1.1.5.1. Правни оквир

Устав даје најзначајнију правну моћ за парламентарну контролу служби безбедности. Поред њега ту спадају и закони којим је регулисан рад сектора безбедности. Тако Устав Републике Србије, Закон о основама уређења служби безбедности, Закон о безбедносно-информативној агенцији, Закон о службама безбедности СРЈ, а од новембра 2009. године Закон о ВБА и ВОА и Пословник Народне скупштине чине најзначајније правне прописе за парламентарну контролу служби безбедности у Републици Србији.

Међу надлежности Републике Србије Устав увршћује и уређује обезбеђивање свих оних битних функција које чине основне садржаје широког појма безбедности. Важно је споменути уређивање и обезбеђивање (1) суверености, независности, територијалне целовитости и безбедности државе; (2) одбране и безбедности државе и њених грађана; (3) мера за случај ванредног стања; (4) система преласка границе и контроле промета робе, услуга и путничког саобраћаја преко границе и (4) режима и безбедности у свим врстама саобраћаја.³⁰⁹

Народна скупштина, као највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици, има међу својим надлежностима и три изричито утврђене надлежности у области која је предмет истраживања. Она одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, надзире рад служби безбедности и усваја стратегију одбране.³¹⁰

Највишим правним актом - Уставом Србије у члану 99, ст. 1, тачка 6, регулисано је да Народна скупштина "надзире рад служби безбедности". Том одредбом означен је и дефинисан ваљан правни основ за парламентарну контролу служби безбедности у Србији.

³⁰⁹ Види: члан 97, тач. 1, 4, 5 и 13 Устава Републике Србије.

³¹⁰ Види: члан 99, став 1, тач. 5, 6 и 9 Устава Републике Србије.

У постојећој научној и стручној пракси постоји пуно нејасноћа и недоумица око термилошке одреднице "службе безбедности". Без обзира како га дефинисали, тај термин најчешће се користи да означи специфичне органе државне управе који су у области безбедности надлежне да тајним средствима и методама прикупљају, обрађују, анализирају, проверавају и достављају надлежним државним органима податке значајне за националну безбедност. У правној терминологији у Србији најчешће је у употреби термин "служба безбедности", који ћемо користити и у овом раду³¹¹

Тако је регулисано и у Закону о основама уређења служби безбедности, којим је одређено и прописано да у Србији постоје три службе безбедности: Безбедносно информативна агенција (БИА), Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА).³¹² Истим законом изричито је забрањено оснивање и рад других служби безбедности, мимо овог правног акта.³¹³

Дакле, БИА је цивилна служба безбедности у чијој је надлежности заштита уставом утврђеног поретка државе Србије. ВБА је служба која се стара о војним аспектима унутрашње безбедности, док је ВОА спољна војна обавештајна служба.

Поред Закона о основама уређења служби безбедности, рад служби безбедности уређен је и Законом о безбедносно-информативној агенцији,³¹⁴ који ближе регулише рад те цивилне службе, Законом о службама безбедности Савезне Републике Југославије, односно ДЗ СЦГ,³¹⁵ који се бави војним (ВБА и ВОА) и службама при Министарству спољних послова (СИД и СБ), као и Законом о ВБА и ВОА.³¹⁶

³¹¹ Детаљније о томе речено је у Првог делу овог рада.

³¹² Види: члан 4 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

³¹³ Види: чл. 1, ст. 2 истог закона.

³¹⁴ Види: "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

³¹⁵ Види: Закон о службама безбедности СРЈ, "Службени лист СРЈ и СЦГ", бр. 37/02 и 83/04.

³¹⁶ Види: Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, који је усвојен 26.10.2009. године, а објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 88/09.

Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије³¹⁷ представља конкретан правни акт,³¹⁸ који је значајан за успостављање парламентарне и других облика контроле служби безбедности у Србији. Одредбе наведеног закона предвиђају да је рад служби безбедности под демократском цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност,³¹⁹ других државних органа и јавности, у складу са законом.³²⁰

2.1.1.5.2. Оспособљеност за вршење контроле - обичајна пракса

Анализирајући структуру Одбора за одбрану и безбедност/Одбора за контролу служби безбедности може се закључити да је већи број чланова са вишегодишњим стажом у раду овог или, пак, неког другог парламентарног тела. Но без обзира на то, чињенице говоре да српски парламентарци задужени за контролу служби безбедности немају адекватна знања и искуство да би тај посао могли ваљано обавити. Углавном, када су службе безбедности у питању активност Одбора се најчешће одвијала у разматрању и усвајању полугодишњих извештаја о раду служби безбедности. Из записника, објављених на сајт презентацији Народне скупштине, може се видети, да је и то рађено неблаговремено.

Анализа записника са седница Одбора, међутим, указује да су теме, које се односе на рад служби безбедности, прилично ретко биле на дневном реду. Тако од укупно 45 седница Одбора, од почетка мандата 2008. године, па до краја мандата 2012. године,³²¹ на свега 16 седница су се расправљала питања из домена служби безбедности. Ту је укључена и затворена седница од 30. септембра 2011. године, када се расправљало о стању на административним прелазима према АП Косово и Метохија, Брњак и Јариње. На поменути седницама, углавном су разматрани

³¹⁷ Види: "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

³¹⁸ Врло често се у стручној пракси за поменути закон употребљава и термин "кровни закон".

³¹⁹ Док Биро за координацију оперативно усклађује рад служби безбедности и спроводи закључке Савета за националну безбедност.

³²⁰ Види: члан 3, став 4 истог закона.

³²¹ Према званичним подацима добијеним у Одбору.

извештаји о раду служби безбедности. Остале надлежности које су побројане у Закону о основама уређења служби безбедносати Одбор за одбрану и безбедност, када су службе безбедности у питању, није користио.

Одбор је имао на располагању скромну стручну службу састављену од секретара одбора, три лица са високом и једног лица са средњом стручном спремом. Колико је познато, иако постоји правни основ за такву могућност, Одбор до сада није користио услуге спољних стручних сарадника и експерата из области безбедности. Средства за рад Одбора планирана су буџетом Народне скупштине.

2.1.1.5.3. Политичка воља

Поред свих побројаних услова који су важни за ефикасну контролу служби безбедности, централну позицију заузима политичка воља народних посланика да савесно и одговорно обављају тај посао. Управо, због тога политичка воља највише опредељује њен домашај. Познато је да су народни посланици, углавном, чланови политичких партија и да су на основу партијских листа изабрани у скупштину. Исто тако на основу процента освојених мандата партије, односно посланички клубови у Скупштини Србије, именовали су их у поједине одборе. Тако проистиче да, на основу успостављене страначке хијерархије посланици (иако су им на основу закона мандати слободни)³²² одговарају својим партијским руководиоцима.

Из тих разлога, веома честа је пракса, барем у српском парламенту, да се реторика посланика у досадашњем Одбору за одбрану и безбедност мења са променом странака и позиција на власти. Тако се дешавало да ранији веома оштри критичари служби безбедности, касније хвале њихов рад и обрнуто. Стиче се утисак да чланови Одбора и нису били у довољној мери заинтересовани за

³²² Закон о избору народних посланика, "Службени гласник РС", бр. 35/00, 57/03 - одлука УСРС, 72/03 - др. закон, 75/03 - испр. др. закона, 18/04, 101/05 - др. закон, 85/05 - др. закон, 28/11 - одлука УС и 36/11 и 104/09 - др. закон.

делотворну контролу рада служби безбедности. Имало је мноштво примера да се на пленарним седницама парламента службе безбедности спомињу у негативном, сензационалистичком маниру, који је, најчешће, био у контексту придобијања јевтиних политичких поена код грађана.

Познато је да политичке партије које су на власти, својим учешћем у раду Владе, имају одлучујућу улогу у заузимању ставова и утврђивању смерница за рад и именовању директора и заменика директора служби безбедности.³²³ У државама са слабо развијеном парламентарном праксом, посланици владајуће већине, веома ретко постављају питања службама безбедности и најчешће их бране од критика опозиције. Како би могли постављати суштинска питања, народни посланици требали би да буду добро упознати са начином функционисања и деловања служби безбедности. Исто тако, морају бити свесни и чињенице да на њихов рад, свакако, могу и утицати.

Досадашња парламентарна пракса потврдила је да посланици нису у довољној мери показали да су дорасли том веома важном, одговорном и осетљивом задатку. Одређена искуства из рада Одбора указује на веома низак ниво безбедносне, али и основне политичке културе која не приличи националном парламенту, уз присуство мноштво неукусних сензационалистичких изјава, попут оних да се безрезервно верују службама безбедности, до оних да су укључене у велике политичке завере и да им не треба веровати, ама баш ништа и сл.³²⁴

Веома честа је пракса, нарочито у земљама развијене парламентарне демократије, да на челу Одбора за одбрану и безбедност буде истакнути посланик из редова опозиције. Та пракса, у више наврата, примењивана је и у Србији, али, бар до сада, није допринела много већем ангажовању и ефикасности чланова одбора.

³²³ Тако Влада Републике Србије именује директора и заменика директора БИА, са мандатом на 5 година, а председник Републике директоре војних служби безбедности на предлог министра одбране (ако су војна лица) или Влада (ако су цивилна лица), такође са мандатом на 5 година.

³²⁴ Види: Саша Јанковић, "Парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији", *Српска правна ревија*, бр. 7/2008, стр. 112.

2.1.1.6. Одбор за одбрану и безбедност

Закон о основама уређена служби безбедности прописује да Народна скупштина обавља контролу и надзор над радом служби безбедности непосредно³²⁵ и преко надлежног скупштинског одбора. То је, према Пословнику Народне скупштине, који је важио у моменту писања овог дела рада, Одбор за одбрану и безбедност. Формирање овог, као и других парламентарних тела, је у искључивој надлежности Народне скупштине. Ни Влада, ни било који други орган нема формалне ингеренције у погледу предлагања или давања сагласности на чланство у Одбору.

2.1.1.6.1. Надлежности Одбора за одбрану и безбедност

Законом о основама уређења служби безбедности³²⁶ је регулисано да Одбор има следећа овлашћења:

1. надзире уставност и законитост рада служби безбедности;
2. надзире усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије;
3. надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности;
4. надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података;
5. надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад;
6. разматра и усваја извештаје о раду служби безбедности;

³²⁵ Усвајајући најосновније законе и стратегије које се односе на службе безбедности и годишњи извештај о раду Одбора. На основу новог Пословника из 2010. године Народна скупштина врши надзор разматрањем годишњег извештаја надлежног одбора о извршеном надзору над радом служби безбедности. Извештај о извршеном надзору над радом служби безбедности за претходну годину, са закључцима и евентуалним предлогом мера, надлежни одбор подноси Народној скупштини до краја марта текуће године (члан 230 и 231 Пословника, "Службени гласник РС", бр. 52/10).

³²⁶ Види: "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

7. разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности служби безбедности;
8. покреће иницијативе и подноси предлоге закона из надлежности служби;
9. разматра предлоге, петиције и представке грађана који су упућени Народној скупштини у вези са радом служби безбедности и предлаже мере за њихово решавање и о томе обавештава подносиоца;
10. утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду служби и њихових припадника и о томе доноси закључке;
11. извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима.³²⁷

Како би ваљано обавио поверени посао, контрола и надзор Одбора за одбрану и безбедност заснива се на следећим начелима:

1. подређености и одговорности служби безбедности изабраним властима Републике Србије;
2. политичке, идеолошке и интересне неутралности служби безбедности;
3. обавезе служби безбедности да информишу јавност о извршавању својих задатака, у складу са законом;
4. дужности носилаца надзора над радом служби безбедности да обавештавају јавност о резултатима надзора;
5. професионалне одговорности и оперативне самосталности припадника служби безбедности у извршавању добијених задатака и одговорности руководиоца служби за рад служби.³²⁸

2.1.1.6.2. Извештавање Одбора

Посредну контролу и надзор законитости рада служби безбедности Одбор остварује преко директора.³²⁹ Директор је дужан да се одазове позиву на седницу

³²⁷ Види: члан 16 Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

³²⁸ Види: члан 15. Закона о основама уређења служби безбедности.

³²⁹ Тако произилази да се контрола и надзор спроводе само над извештајем функционера службе безбедности. У Закону о основама уређења служби безбедности, као и у Пословнику о раду

Одбора, или, како закон налаже, ако је спречен да упути заменика или овлашћеног представника. Обавезан је да два пута годишње³³⁰ Одбору поднесе извештај о раду службе којом руководи и о стању безбедности у Републици Србији³³¹. Поред редовних, полугодишњих извештаја, директори служби безбедности, у зависности од стања безбедности на територији Србије, могу подносити и ванредне извештаје. На основу утврђене динамике рада Одбора, руководиоци служби безбедности, углавном, унапред знају за који период и када су у обавези да поднесу редовни извештај.

Досадашња пракса, углавном, је била таква да је већина седница Одбора била отворена за јавност.³³² Међутим, одредбе Закона о основама уређења служби безбедности и нови Пословник нормирају да "седнице могу бити затворене за јавност". Што даје могућност, да зависно од теме о којој се расправља на одбору, посланици одлучују о статусу седнице. Наравно, и директори служби безбедности, који подносе извештај, могу затражити да седница или део седнице парламентарног тела буде затворен за јавност.³³³

Ако је седница затворена за јавност, сагласно донетим одлукама, Одбор се опредељује на који начин ће обавестити јавност о томе. Најчешћа је пракса до сада била или писаним саопштењем или усменом изјавом председника Одбора.

Законом је предвиђено да Народна скупштина може затражити од директора службе безбедности, у зависности од стања безбедности у Србији, да поднесе извештај пленарном заседању. Међутим, такву могућност парламент до сада није користио.

Народне скупштине, није предвиђена обавеза Владе, Врховног касационог суда Србије, министарства правде, министарства спољних послова, финансија, заштитника грађана, повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, државног ревизора и Агенције за борбу против корупције да достављају редовне и периодичне извештаје из своје надлежности, а који се односе на рад служби безбедности.

³³⁰ Једном у току пролећњег, а други пут у току јесењег редовног заседања Народне скупштине.

³³¹ Редовни извештај.

³³² То је омогућавао Пословник о раду Народне скупштине.

³³³ У досадашњој пракси у раду Одбора за одбрану и безбедност било је и таквих случајева.

2.1.1.6.3. Непосредни надзор

Законом је регулисано да директор службе безбедности је дужан, на захтев Одбора, да омогући члановима Одбора непосредни надзор и приступ у просторије службе којом руководи, да им дозволи увид у документацију, пружи податке и информације о раду службе и одговори на њихова питања у вези са радом службе.³³⁴

Посебно је наглашено да Одбор, приликом остваривања непосредне контроле и надзора, не може сазнати све податке о раду служби. Тако је регулисано које врсте података чланови Одбора не могу тражити од служби безбедности.

То су подаци о:³³⁵

1. идентитету садашњих и бивших сарадника службе;
2. припадницима службе са прикривеним идентитетом;
3. трећим лицима којима би откривање тих података могло да штети;
4. методима прибављања обавештајних и безбедносних података;
5. акцијама које су у току;
6. начину примене посебних поступака и мера;
7. подацима и информацијама које су прибављене разменом са страним службама и међународним организацијама;
8. тајним подацима и информацијама других државних органа у поседу службе.

Наведене одредбе имале су различите коментаре и критике стручне јавности. Неке организације цивилног друштва најоштрије су критиковале овај део закона замерајући да се тиме парламентарном контролном телу ускраћује и ограничава могућност за делотворну контролу рада служби безбедности. Тражећи упориште у

³³⁴ О остваривању непосредног надзора над радом служби безбедности, Одбор за контролу служби безбедности 29. марта 2013. године донео је Одлуку којом се ближе уређује начин вршења непосредног надзора над радом служби безбедности.

³³⁵ Види: члан 19 Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

прописима других држава са развијенијом демократском традицијом, дошли смо до закључка да оспорене одредбе нису изузетак. Сличне примере нашли смо и у законима Аустралије³³⁶ и Велике Британије.³³⁷

У раду Одбора за одбрану и безбедност нису постојале усаглашене процедуре и инструменти за непосредно обављање контролних посета службама безбедности. У више наврата, односно у неколико мандата, поменути одбор је покушавао да утврди одређена правила и механизме за обављање ове врсте контроле, али у томе није имао успеха.

Новоформирани Одбор за контролу служби безбедности, руководећи се принципом да је за контролу и надзор над службама безбедности, поред већ утврђених законских обавеза, потребно разрадити процедуре за делотворно извршавање надлежности, донео је Одлуку којом се ближе уређује начин вршења непосредног надзора.

Поменута одлука садржи одређена правила и процедуре којих се морају придржавати чланови Одбора, али и институције које се контролишу. О садржају Одлуке председник Одбора је писменим путем обавестио директоре служби безбедности.

Процедуре за остваривање непосредне контроле и надзора законитости рада служби безбедности обухватају следеће елементе:

³³⁶ Закон о обавештајним службама из 2001. године, бр. 152, одељци 28 и 29 (Одбор за АСИО, АСИС и ДСД). Посебно обратити пажњу на одељак 30. Задаци одбора не обухватају: (1) проверу приоритета служби АСИО, АСИС и ДСД; (2) проверу извора података, осталих оперативних помоћних средстава или метода доступних службама АСИО, АСИС или ДСД; (3) проверу појединих делатности које тренутно предлажу или предузимају АСИО, АСИС или ДСД; (4) проверу података добијених од агенције стране владе или уз њену помоћ у случају да та влада не даје пристанак за откривање података; (5) проверу неког аспекта активности служби АСИО, АСИС или ДСД који се не дотичу неког аустралијског држављанина; (6) проверу правила предвиђених одељком 15 овог закона; (7) спровођење истраге у случају притужби појединаца на поступке служби АСИО, АСИС или ДСД.

³³⁷ Закон о обавештајним службама из 1994, одељак 10 (УК), којим се уређује Одбор за обавештајну и безбедносну делатност са овлашћењима истраживања начина пословања, управљања и финансирања безбедносне службе (МИ5), Тајне обавештајне службе (МИ6) и GCHQ.

1. Одбор на седници затвореној за јавност одлучује о надзорној посети. Надзорна посета врши се у седишту службе безбедности или њеној подручној јединици и може да траје до три радна дана;
2. Надзорну посету предлажу чланови Одбора;³³⁸
3. Одлука Одбора о надзорној посети садржи: датум, време и локацију посете, предвиђено време трајања посете, састав делегације Одбора и циљ посете;³³⁹
4. Одлука о надзорној посети доставља се директору службе безбедности, најкасније три дана пре дана одређеног за посету;³⁴⁰
5. За време надзорне посете делегација одбора може да тражи од припадника службе безбедности да из свог делокруга даје објашњења и одговоре на питања;³⁴¹
6. По обављеној контроли, шеф делегације или секретар Одбора, ако учествује у надзорној посети, сачињава записник о извршеном надзору са

³³⁸ Предлог се подноси председнику Одбора у писаном облику. О томе председник обавештава чланове Одбора на седници затвореној за јавност у року од 30 дана од подношења предлога. У случају хитности и ако то налажу разлози од значаја за националну безбедност, седница се може сазвати и у краћем року. У изузетним случајевима, председник Одбора може усмено, на седници затвореној за јавност, да предложи надзорну посету. Одлука о посети разматра се на затвореној седници.

³³⁹ Предвиђено је да делегацију чине најмање три члана, а према потреби у њој може бити и секретар Одбора. Према усвојеној Одлуци, члан Одбора који је поднео предлог за надзорну посету обавезан је члан делегације. Одбор је у обавези да приликом одређивања састава делегације води рачуна о пропорционалној заступљености посланичких група у Одбору. О учешћу секретара Одбора у делегацији одлучује председник Одбора. За сваку појединачну надзорну посету Одбор већином гласова одређује делегацију, на предлог председника Одбора. Делегацију предводи шеф делегације кога одређује Одбор, већином гласова присутних чланова.

³⁴⁰ У зависности од циља посете предвиђена су и одређена правила: Ако је циљ надзорне посете утврђивање чињеница и околности у вези са представком грађана која је упућена Народној скупштини, а која се односи на рад службе безбедности, у том случају се директору службе безбедности, уз одлуку о надзорној посети, доставља и копија уредно заведене представке грађана. Ако је циљ надзорне посете надзор над законитошћу примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података, одлука о надзорној посети мора да садржи назив поступка, односно мере која ће бити предмет надзора. Надзорном посетом може бити обухваћен надзор над законитошћу више посебних поступака и мера за тајно прикупљање података. У том случају, надзорна посета може да обухвата примену посебних поступака и мера за које је потребна одлука суда, као и примену посебних поступака и мера за које није потребна одлука суда. Од ове врсте надзора изузети су подаци, које чланови Одбора, на основу члана 19 Закона о основама уређења служби безбедности, не могу да траже од служби безбедности. У случају да надзорна посета предвиђа увид у документацију, у одлуци се одређује врста документације у коју ће се остварити увид.

³⁴¹ Припадник службе безбедности може да одбије да одговори на конкретно питање, ако би одговор подразумевао чињење доступним тајних података којима је привремено ограничен приступ члановима Одбора за контролу служби безбедности, у складу са законом (члан 19) који уређује основе уређења служби безбедности Републике Србије.

закључцима и евентуалним предлогом мера, у року од пет дана од дана завршетка надзорне посете;³⁴²

7. Записник о извршеном надзору Одбор разматра се на првој наредној седници Одбора затвореној за јавност;³⁴³
8. Одбор подноси Народној скупштини извештај о извршеном надзору над радом служби безбедности, са закључцима и предлогом мера.³⁴⁴

2.1.1.6.4. Обавеза чувања тајне

Чланови Одбора за одбрану и безбедност не пролазе безбедносну проверу пре именована у Одбор.³⁴⁵ Ипак су дужни, као и службеници који опслужују Одбор, да штите и чувају поверљиве информације и податке до којих дођу у свом раду. Ова обавеза важи и после престанка мандата. Пракса је да чланови Одбора и њихови заменици потписују изјаву о обавези чувања поверљивих података, након избора, а лица која су запослена у Скупштини - непосредно пре почетка ангажовања у Одбору.³⁴⁶ Седнице Одбора су, до спупања на снагу новог

³⁴² Записник о извршеном надзору сачињава се у канцеларији секретара Одбора или у другој просторији коју генерални секретар Народне скупштине одреди за рад Одбора, на рачунару који је намењен за израду тајних података. Записник из става 1 ове тачке потписују сви чланови Делегације. У случају да је члан Делегације издвојио мишљење, издвојено мишљење се прилаже уз записник и његов је саставни део. Записник се доставља Одбору и директору службе безбедности. Предвиђено је да чланови Одбора могу да остваре увид у записник у канцеларији секретара Одбора или у другој просторији коју генерални секретар Народне скупштине одреди за рад Одбора, у складу са законом којим се уређује тајност података.

³⁴³ Одбор може, уз сагласност директора службе безбедности, да одлучи да се записник о извршеном надзору разматра на седници отвореној за јавност. На седницу Одбора на којој се разматра записник о извршеном надзору позива се директор службе безбедности.

³⁴⁴ У складу са Пословником о раду Народне скупштине, то је годишњи извештај. Он се подноси за протеклу календарску годину до краја марта. Извештај не обухвата информације о активностима служби безбедности које су од посебног значаја за националну безбедност и које су још у току, као ни информације о појединачним случајевима у вези са применом посебних поступака и мера.

³⁴⁵ У стручној јавности подељена су мишљења да ли чланови Одбора за одбрану и безбедност, односно новог Одбора за контролу рада служби безбедности, треба да пролазе безбедносну проверу. У мањем броју земаља постоји таква пракса.

³⁴⁶ Види: члан 20 Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

Пословника, по правилу јавне,³⁴⁷ али, су на основу Закона о основама уређења служби безбедности могле бити и затворене за јавност (о чему одлучује Одбор). Исто правило прописано је и новим Пословником из 2010. године, али чије одредбе су почеле да се примењују са новим скупштинским сазивом.³⁴⁸

2.1.1.7. Законска (не)утемељеност различитих облика контроле

Одредбе Закона о основама уређења служби безбедности могу се, мерено упоредно-правним критеријумима, оценити као добар нормативни основ за делотворну парламентарну контролу служби. Циљеви и теме надзора дати су на упућујући начин. То посланицима омогућава да надзор прошире на свако питање које сматрају значајним за остварење надзора. Ограничења контроле и надзора чувају оперативни интегритет служби и не онемогућавају остваривање сврхе њиховог деловања. Посебно је наглашена обавеза и одговорност директора служби да обезбеде спровођење надзора. Највећи недостаци се крију у ономе што Закон не помиње. Да би био потпун, ефикасан и систематичан, спољашње контроле и надзор се, посебно у организацијама затвореног типа, какве су службе безбедности, морају ослањати на механизме и инструменте унутрашње контроле. У овом Закону то није јасно регулисано,³⁴⁹ али је остављена могућност да се доношењем упутства или одлуке (како је то учинио новоформирани Одбор за контролу служби безбедности), успостави и одговарајућа веза између унутрашње и парламентарне контроле.³⁵⁰

³⁴⁷ На то упућује Пословник о раду. На основу Пословника о раду Народне скупштине - примедба аутора, али на Основу Закона о основама уређења служби безбедности (члан 17) могу бити и затворене за јавност - у зависности од проблематике о којој Одбор расправља.

³⁴⁸ Нови Одбор за контролу служби безбедности донео је одлуку да су седнице на којима се разматрају извештаји о раду служби безбедности затворене за јавност.

³⁴⁹ Ту се, пре свега, мисли на инструменте и институције независне унутрашње контроле - Генералног инспектора и интерних и буџетских контролора и ревизора, саветника - повереника за родну равноправност и сл.

³⁵⁰ Што је то сада и учињено, доношењем Одлуке о начину остваривања непосредне контроле служби безбедности. На основу поменуте одлуке о непосредном надзору над радом служби безбедности, Одбор може затражити и податке који се односе на налазе унутрашње и буџетске контроле и интерне ревизије, чиме је практично и на тај начин остварио везу између унутрашње и парламентарне контроле.

У Закону о ВБА и ВОА из 2009. године, успостављена је та веза увођењем Генералног инспектора као независног облика унутрашње контроле,³⁵¹ док у Закону о БИА само се спомињу одређени облици унутрашње контроле, који су регулисани подзаконским актима и представљају део интерне контроле.³⁵²

Поред успостављања парламентарне контроле и надзора, "један од основних циљева Закона о основама уређења служби безбедности било је стварање институционалних механизма за усмеравање и усклађивање рада служби безбедности".³⁵³ Тако се, на основу поменутог Закона, појављују два нова тела: Савет за националну безбедност и Биро за координацију рада служби безбедности. Усмеравање и усклађивање рада служби безбедности свакако су веома значајни и за контролу коју спроводи и остварује законодавна власт - у овом случају Народна скупштина Србије.³⁵⁴

Закон прописује да надлежни скупштински одбор (Одбор за одбрану и безбедност/Одбор за контролу служби безбедности) надзире усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике. Постоје и мањкавости у Закону. Он не успоставља нити помиње било какву везу између парламентарне контроле с једне, и Савета за националну безбедност³⁵⁵ и Бироа за координацију, с друге стране, нити утврђује обавезе та два тела према парламентарном надзору. Такође, нема одредби које би омогућавале члановима Одбора да траже и добију изјаве од припадника служби, нити заштитних механизма за припаднике служби који се обрате Одбору указујући на незаконитости у раду неке од безбедносних агенција.³⁵⁶

³⁵¹ Законом о ВБА и ВОА је регулисано да Генерални инспектор, који контролише рад војних служби безбедности, о својим налазима обавештава парламент, односно Одбор за контролу служби безбедности, и то најмање једном годишње.

³⁵² Опширније о томе биће рећи у Седмом делу овог истраживања.

³⁵³ Види: Саша Јанковић, "Парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији", оп. цит., стр. 108.

³⁵⁴ Детаљније о томе говориће се у Трећем делу овог рада.

³⁵⁵ У неким државама (рецимо у Албанији) Савети за националну безбедност су уставне категорије. О томе ће бити опширније у Трећем поглављу.

³⁵⁶ Види: Богољуб Милосављевић, "Осврт на Предлог закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије", *Безбедност Западног Балкана*, бр. 7-8/2007-2008, стр. 132-136.

Норме новог закона представљају велико унапређење у односу на одговарајуће одредбе Закона о БИА, који је парламентарну контролу и контролу уопште третирао на најопштији начин.³⁵⁷

Важећи Пословник предвиђа да се у Народној скупштини образују одбори у којима се разматрају питања из надлежности Народне скупштине, предлажу се скупштински акти и сагледава вођење политике, извршавање закона, других прописа и општих аката, као и други послови одређени пословником. Сваки одбор може образовати пододборе, а Народна скупштина додатне анкетне одборе и комисије.³⁵⁸

Одредбама ранијег (старог) пословника није било ограничено да седницама одбора, пошто су биле отворене за јавност, не може да присуствује било који посланик. Зато се често дешавало да су и материјали за такве седнице били доступни свим посланицима, што је са аспекта значаја безбедносних тема и података који су такви материјали садржали, недопустиво.

На више места до сада је констатовано да, полазећи од опсега надлежности, Одбор за одбрану и безбедност представљао је једно прегломазно тело, са превеликим обимом посла, али и надлежностима које није могао ваљано да испуњава. Ако ту додамо недостатак одређеног искуства, обучености, обичајне праксе, али и политичке воље, онда постаје сасвим јасно зашто то није на задовољавајући начин функционисало.

Упоредна пракса и искуства неких других држава са вишегодишњом демократском традицијом указује да слични парламентарни одбори/пододбори који се баве само контролом рада служби безбедности имају мање чланова, али који су обученији, вичнији и ефикаснији у спровођењу парламентарног

³⁵⁷ У члану 4, став 1 Закона о БИА прописано је да: "контролу рада Агенције остварују надлежни органи, у складу са законом и другим прописима", док члан 17, ст. 1 истог Закона прописује да је: "Директор Агенције дужан да два пута годишње поднесе извештај о раду Агенције и о стању безбедности Републике Србије, Народној скупштини и Влади Републике Србије".

³⁵⁸ Види: Пословник Народне скупштине Републике Србије (пречишћен текст), "Службени гласник РС", 14/09;

надзора.³⁵⁹ Из таквих примера може се закључити да начин на који је, до сада, био организован скупштински надзор над радом служби безбедности у Републици Србији не доприноси ефикасној и делотворној парламентарној контроли.

2.1.2. Шта доноси нови Пословник Народне скупштине

Нови пословник Народне скупштине Републике Србије, који је усвојен на седници 26. јула, а ступио је на снагу 5. августа 2010. године³⁶⁰ доноси једну веома значајну новину, а то је Одбор за контролу служби безбедности. Наиме, према одредбама поменутог Пословника постојећи Одбор за одбрану и безбедност наставиће да функционише по старом Пословнику из 2009. године, све до конституисања новог сазива Народне скупштине. На основу члана 46 новог Пословника уместо одбора за Одбрану и безбедност формирана су два нова парламентарна тела: Одбор за одбрану и унутрашње послове (који има 17 чланова) и Одбор за контролу служби безбедности (који има 9 чланова).

Неке одредбе из досадашњег Пословника, као и оног који је почео да се примењује тек након парламентарних избора и конституисања садашњег сазива Народне скупштине остале су скоро исте. Новина коју доноси нови Пословник, углавном, се односе на начин остваривања контроле рада служби безбедности од новог Одбора, који је у реченом периоду формиран. Шта се може очекивати?

Треба бити оптимиста да ће, поред свега наведеног, парламентарна пракса, када је у питању контрола служби безбедности, досегнути један виши домет у практиковању надлежности представника највише инстанце законодавне и представничке власти у Србији. То ће, пре свега, зависити од политичког односа снага у самом парламенту, а понајвише од политичке воље оних посланика који буду изабрани да се баве службама безбедности. Њихов посао биће утолико лакши, само под једним условом: ако буду схватили да су им надлежности, које прописује Закон о основама уређења служби безбедности и споменути

³⁵⁹ У Канади до 7, Немачкој 9, Великој Британији 9, Италији 8, Чешкој 7, Пољској 9, Норвешкој 7.

³⁶⁰ Види: "Службени гласник РС", бр. 52/10 и 13/11.

Пословник, као и заклетва коју су положили на почетку мандата у Скупштини, као избрани представници грађана, уставна и законска обавеза. Побројане мањкавости актуелних одредби биће мање важне, само уколико би се и постојеће у потпуности поштовале и примењивале. У противном, наставиће се стара пословничка пракса, коју смо више пута и у овом раду констатовали, да је парламент доносио одређене правне акте, који нису имали своју примену.

2.1.3. Други одбори Народне скупштине у контроли служби безбедности

Када се говори о другим надлежним одборима који контролишу службе безбедности, пре свега се мисли на Одбор за контролу трошења буџета. Буџет сваке државе представља "најважнију политичку изјаву извршне власти у току године, документ који обезбеђује отвореност, одговорност, обухватност и добру владавину".³⁶¹

Према Уставу Републике Србије, Народна скупштина, на предлог Владе, усваја буџет и завршни рачун Републике Србије.³⁶² Вршећи контролу буџета, Народна скупштина се стара о томе да новац намењен потребама служби безбедности буде потрошен на најефикаснији начин. Механизми контроле буџета највидљивији су кроз четири фазе буџетског процеса: планирање (у овој фази извршна власт предлаже расподелу новца на различите сврхе, али скупштина и посланици могу допринети процесу различитим формалним и неформалним механизмима); одобравање (у овој фази скупштина би требало да буде у могућности да проучи и одреди јавне интересе и погодност расподеле новчаних средстава и, у неким контекстима, својим смерницама може употпунити безбедносне одредбе); извршење или потрошња (у овој фази скупштина преиспитује и надгледа владине расходе и може да тежи повећању видљивости - јавности и одговорности; у случају ванбуџетских захтева скупштина надзире и испитује те захтеве како би било спречено прекорачење потрошње) и ревизија или преиспитивање (у овој

³⁶¹ *Парламентарни надзор безбедносног сектора - Приручник за посланике бр. 5*, Гораграф, Београд, 2003, стр. 129.

³⁶² Види: члан 99, став 1, тачка 11 Устава Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/06.

фази скупштина испитује да ли је било злоупотребе средстава које је влада распоређивала; поред тога, скупштина процењује читав буџет и обавља ревизију процеса да би обезбедила одговорност, ефикасност и тачност).³⁶³

Према старом Пословнику, одбор надлежан за финансијску контролу трошења буџетских средстава служби безбедности је Одбор за финансије. Одбор за финансије је надлежан да разматра предлог закона, другог прописа и општег акта из области: система финансирања државних функција, пореза, такса и других дажбина, републичког буџета и завршног рачуна, зајмова, гаранција, игара на срећу, осигурања, имовинско-правних и облигационих односа, експропријације, као и других питања из области финансија.³⁶⁴

На основу новог Пословника,³⁶⁵ чија ће примена у пуном капацитету отпочети са новим сазивом Скупштине, формиран је Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. Овај Одбор разматра предлог закона и другог општег акта и друга питања из области: система финансирања државних функција, пореза, такса и других јавних прихода; републичког буџета и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања; завршног рачуна буџета; завршних рачуна финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и ревизије завршних рачуна; зајмова, гаранција и игара на срећу; јавног дуга и финансијске имовине Републике Србије; јавних набавки; кредитно-монетарног, банкарског, девизног и царинског система; осигурања имовине и лица; имовинско-правних односа и експропријације; плаћања и платног промета, хартија од вредности и тржишта капитала; спречавања прања новца и борбе против корупције; рачуноводства и ревизије; као и друга питања из области финансија.

Такође, Одбор разматра извештај Државне ревизорске институције, о чему подноси извештај у форми закључка, са ставовима и препорукама Народној

³⁶³ Види: *Парламентарни надзор безбедносног сектора - Приручник за посланике бр. 5*, оп. цит., стр. 130; Љубомир Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, 2012, стр. 140-141.

³⁶⁴ Види: члан 52 Пословника Народне скупштине, "Службени гласник РС", бр. 14/09 и 52/10.

³⁶⁵ Види: Пословник Народне скупштине, "Службени гласник РС", бр. 52/10 и 13/11.

скупштини; контролише примену републичког буџета и пратећих финансијских планова у смислу законитости, сврсисходности и ефикасности трошења јавних средстава, о чему подноси извештај, са предлогом мера Народној скупштини. Одбор обавља и друге послове, у складу са законом и Пословником. Одбор има 17 чланова.³⁶⁶

На основу Закона о ВБА и ВОА подаци о финансијском и материјалном пословању војних служби представљају тајне податке,³⁶⁷ у складу са законом којим се уређује заштита тајних података.³⁶⁸ Имајући у виду да се и ВБА и ВОА финансирају из буџета Републике Србије, постоји интерес јавности да зна колики се део буџетских средстава издваја за рад ових служби.³⁶⁹

Са друге стране, Закон о БИА не садржи одредбе о тајности података, везаних за финансијско пословање. Зато се на званичном сајту БИА,³⁷⁰ као и у закону о буџету Републике Србије, у последњих неколико година, могу пронаћи подаци о износу буџетских средстава намењених овој служби безбедности.³⁷¹

Поред Одбора за финансије/Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, одређена контролна овлашћења у односу на службе безбедности, а у оквиру својих надлежности, имају и Одбор за уставна питања/Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за правосуђе и управу/Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу и Одбор за културу и информисање, предвиђени новим пословником.

³⁶⁶ Види: члан 55 истог Пословника.

³⁶⁷ Види: члан 58, став 2 Закона о ВБА и ВОА, "Службени гласник РС", бр. 88/09.

³⁶⁸ Закон о тајности података, "Службени гласник РС", бр. 104/09.

³⁶⁹ И поред изричите и јасне законске одредбе да подаци о буџету ВБА и ВОА представљају тајне податке, на основу Закона о Буџету за 2011. и 2012. годину, "Службени гласник РС", бр. 101/10 и 101/11 могу се видети планиране ставке за обе службе безбедности.

³⁷⁰ Види: *Информатор о раду БИА*, који је ажуриран 20.04.2013. године.

³⁷¹ Види: "Службени гласник РС", бр. 101/10 и 101/11.

2.1.4. Уместо закључка

Законодавство обавља надзор када врши ревизију извештаја служби безбедности који су поднети парламенту посредством министра/директора и када се расправља о питањима значајним за службе безбедности. Једно законодавно тело може имати право провере које може повлачити овлашћење да се траже специјална документа и захтевати од руководиоца да се појаве пред њим и дају објашњење за своје активности. Законодавно тело има значајну улогу у надзору и провери рада служби безбедности, преко специјализованог одбора.

Законодавни одбори, обично, имају јасно дефинисана овлашћења, као што су право да постављају питања, издају резолуције, започињу истраге и спроводе студијске мисије. Један добро развијен систем парламентарног надзора обезбеђује парламентарним одборима адекватна средства (финансијска, информациона и кадровска) у циљу ефикасног истраживања питања за која су надлежни. Поред тога, законодавно тело може гласати о планираним активностима служби безбедности у општем смислу, кроз гласање о буџету и кроз гласање о поверењу неком министру или влади у целини.³⁷²

Међутим, у парламентарној контроли може доћи до проблема. Чланови специјализованих парламентарних одбора који контролишу и надзиру рад служби безбедности, углавном, имају већи степен приступа подацима, укључујући и тајне информације, у односу на остале посланике. Ипак, у многим демократским системима, чак су и члановима законодавних одбора који надзиру службе ускраћене информације о оперативним пословима и методима (имена сарадника, детаљи о операцијама и акцијама које су у току),³⁷³ који би могли да угрозе текуће операције. Цурење поверљивих информација, изнетих на затвореним седницама одбора, може угрозити безбедност и створити одбојност и неповерење у

³⁷² Види: Парламент Западноевропске уније, 2002 б, стр. 5.

³⁷³ Рецимо аустралијски закон таксативно набраја шта чланови парламентарног контролног тела не могу да траже од служби безбедности; такав је случај и у Србији; види: Закона о Основама уређења служби безбедности, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12.

националним службама безбедности³⁷⁴ према законодавцима и осујетити проток информација у будућности.

Као што је већ изнето, службе безбедности могу бити увучене и у партијско политичко ривалство и спорове.³⁷⁵ У парламентарним демократијама, када је реч о контроли и надзору, пожељно је да парламентарни одбор или поткомисија или пододбор који се бави надзором службе безбедности, настоје да приступ њиховим функцијама буде двопартијски или деполитизован. Односно, чланови одбора не би требало да теже да користе овај одбор и његова овлашћења за надзор у циљу унапређења својих појединачних или партијских интереса, већ да допринесу систему провера и уравнотежења, што помаже одржању система власти која подлеже одговорности.

Други феномен који онемогућава законодавно тело да ефикасно функционише као механизам надзора над националним службама безбедности јесте политичко приклањање, које се, врло често (мада не и искључиво), сусреће у парламентарним системима са спојеном извршном и законодавном влашћу. Супротно од председничког система владавине у којем постоји одвајање овлашћења између извршног и законодавног дела и система провера и односа снага, у парламентарном систему извршна власт (влада) саставља се из законодавне и моћ је сједињена или фузионисана. Будући да извршни орган одговара законодавном, партијска дисциплина се строго одржава и поштује. Политичко приклањање или политичка воља, што је у највећој мери пракса и у Србији, може имати значајан утицај на функционисање парламентарних одбора, где чланови већинске партије, или владајуће коалиције, нерадо критикују неког министра и област под његовом управом.

³⁷⁴ Примера ради, крајем септембра 2011. године, информације са затворене седнице Одбора за одбрану и безбедност Скупштине Србије, које су се односиле на стање на административним прелазима према АП КиМ, Брњак и Јариње, од неовлашћених лица, изнете су у јавност.

³⁷⁵ И такве праксе су честе. Један од последњих случаја је афера која се односила на службе безбедности у Бугарској, а тичу се незаконитог прислушкивања високих државних званичника крајем 2010. године.

На сличан начин, парламентарни одбори могу постати неефикасни због недовољног знања о послу који националне службе безбедности обављају. Нарочито ако се ради о спорним питањима и темама којима се треба позабавити. Поред тога, недостатак стручности и искуства јавља се као озбиљан проблем у раду овог парламентарног тела.

Практична препрека за ефикасан законодавни надзор и одговорност настаје из често сасвим површне природе, тзв. "моћи новчаника". Познато је, на пример, да су трошкови неких служби безбедности дубоко уграђени у укупан владин буџет и да то представља строго чувану државну тајну. Зато многи парламенти у пракси имају веома ограничену контролу буџета, када су у питању службе безбедности.

Друга препрека ефикасном контроли рада служби безбедности који врши скупштински одбор јесте феномен "сукоба интереса". Може се догодити да се чланови надзорног тела исувише идентификују са институционалним циљевима и проблемима који се контролишу, губећи независност и критичку перспективу, која је неопходна за ефикасан надзор. Сукоб интереса може настати и као резултат давања превише тајног материјала одбору, што повећава шансе да чланови тог одбора постану део структуре власти, уместо да су спољашњи критичари.

2.1.5. Налази и препоруке истраживања

За јачање парламентарне контроле служби безбедности у Републици Србији потребно је урадити следеће:

1. конституисати нови одбор за контролу служби безбедности или формирати пододбор за контролу служби безбедности у оквиру Одбора за одбрану и безбедност;³⁷⁶

³⁷⁶ Новим Пословником Народне скупштине Републике Србије (види: "Службени гласник РС", 52/10 и 13/11), чије су одредбе почеле да се примењују након конституисања новог скупштинског

2. променити режим коришћења поверљивих података који се односе на рад служби безбедности (поверљиве податке о раду служби, које користи поменути Одбор,³⁷⁷ учинити недоступним осталим посланицима);
3. нормативним изменама омогућити Одбору да узима изјаве, како од припадника служби безбедности, исто тако и од грађана, које могу послужити за заузимања јаснијих ставова о поштовању законитости у раду служби безбедности;
4. изменама одредби Закона о основама уређења служби безбедности успоставити јаснију везу између унутрашње контроле у службама и парламентарног одбора;³⁷⁸
5. изменама одређених законских одредби и Пословника успоставити јаснију везу између одбора и независних државних органа, који у оквиру својих законом прописаних надлежности обављају и контролу служби служби (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције);³⁷⁹
6. проширити надлежност парламентарног одбора на разматрање представки припадника служби безбедности, које се односе на нарушавање законитости у раду и права запослених;
7. користити могућност прибављања извештаја и мишљења стручњака из области безбедности о питањима од значаја за рад парламентарног одбора;³⁸⁰
8. успоставити сталну сарадњу парламентарног одбора са академским и истраживачким институцијама и организацијама цивилног друштва које се баве безбедносном проблематиком;³⁸¹

сазива (крајем јула 2012. године) предвиђено је да те послове обавља Одбор за контролу служби безбедности, који има 9 чланова.

³⁷⁷ Одбор за контролу служби безбедности. Прекинути са досадашњом праксом о доступности материјала за седнице и свим осталим посланицима парламента.

³⁷⁸ Та веза непосредно је успостављена Одлуком о начину остваривања непосредне контроле, коју је Одбор за контролу служби безбедности усвојио 29. марта 2013. године, али ју је потребно још јасније прецизирати.

³⁷⁹ Парламентарни одбор требало би да разматра посебне извештаје ових органа (што их обавезује и Пословник о раду), али само ако се они односе на службе безбедности. Било би целисходно да на тим седницама присуствују и представници независних државних органа или институција.

³⁸⁰ За то није потребна било каква нормативна измена.

9. ограничити могућност да чланови парламентарног контролног тела буду чланови и других скупштинских радних тела на највише још један одбор;³⁸²
10. остварити у потпуности принцип родне равноправности, односно заступљености жена у одбору надлежном за контролу служби безбедности;³⁸³
11. ојачати стручну службу одбора ангажовањем компетентних државних службеника, који би пре тога прошли одговарајућу обуку у службама безбедности;
12. нормативно уредити као обавезу да службеници који опслужују рад одбора обавезно пролазе безбедносну проверу, из разлога што долазе у посед поверљивих докумената, чији је степен тајности одређен Законом о тајности података;
13. обезбедити на законит начин обраду, заштиту и чување поверљивих докумената и података који су у поседу парламентарног одбора;
14. подстицати учешће чланова одбора на стручним скуповима из области безбедности и парламентарне контроле;
15. организовати у парламенту семинаре, саветовања и друге облике едукације са темама које се односе на рад служби безбедности;
16. продубити стручну сарадњу и размену искустава са парламентарним одборима других земаља;³⁸⁴
17. организовати одређену врсту обуке (на почетку мандата) за чланове парламентарног одбора у службама безбедности које контролишу;³⁸⁵
18. практиковати да се повремено седнице парламентарног одбора одржавају у седиштима служби безбедности;

³⁸¹ Та сарадња, нарочито од 2007. године, је спорадична и, углавном, се заснивала на личној основи.

³⁸² Досадашња парламентарна пракса показала је да су посланици врло често могли бити чланови у више одбора, па самим тим нису могли на адекватан начин одговорити обавезама које се саме по себи намећу.

³⁸³ Сагласно Резолуцији УН 1325 и Националног акционог плана Републике Србије - жене, мир и безбедност.

³⁸⁴ Наставити са праксом у размени искустава са парламентарним одборима других земаља; таква размена искустава организована је у Скупштини Србије, од 7. до 9. септембра 2011. године.

³⁸⁵ Такав пример, рецимо, имамо у Словенији, где чланови парламентарног одбора за контролу сектора безбедности, на почетку мандата, имају одговарајућу обуку у службама које треба да контролишу.

19. омогућити члановима парламентарног контролног тела сусрете са припадницима служби безбедности, како би детаљније били упознати са проблемима са којима се припадници суочавају у свом раду.

Пажљивом анализом прописаних надлежности и њиховим практиковањем од стране Одбора за одбрану и безбедност/Одбора за контролу служби безбедности може се поуздано закључити да пуна примена Закона о основама уређења служби безбедности, у погледу вршења непосредног надзора, још увек није у потпуности заживела у пракси. Без обзира што службе безбедности, редовно, у законском року, подносе извештаје о свом раду, закључак са седнице Одбора одржане 9. априла 2011. године указује да су и посланици сами признали да је пракса рада Одбора веома лоша, те да је у циљу унапређења потребно усвојити стратегију за спровођење парламентарне контроле над службама безбедности. Међутим, колико је познато, до сада, та стратегија није усвојена.

Из реченог и анализираног може се закључити да је Одбор и даље у фази изналажења правих и ефикасних начина за вршење непосредног надзора над радом служби безбедности. У том циљу, обављене су посете службама и разговори са њиховим руководством. Постигнута је сагласност да је ефикасан скупштински надзор у интересу и самих служби, како би се ослободиле негативног наслеђа из ранијих времена и демистификовао њихов рад.

Колико је познато све три службе безбедности и раније су показивале спремност да пруже одређену стручну помоћ члановима Одбора при изради протокола о начину остваривања непосредног надзора³⁸⁶. И Мисија ОЕБС у Србији изразила је, у више наврата, практичним примерима, вољу да помогне у јачању капацитета за квалитетно обављање надзора над радом служби безбедности. У склопу те

³⁸⁶ Непосредно пред завршетак писања овог рада добили смо информацију која се појавила и на званичном сајту Народне скупштине Републике Србије, да је Одбор за контролу служби безбедности на својој 11. седници, која је одржана 29. марта 2013. Године, донео Одлуку о начину остваривања непосредног надзора над радом служби безбедности.

сарадње штампане су публикације³⁸⁷ и организован је већи број семинара за потребе чланова Одбора, на којима су учествовали и представници све три службе безбедности.

Позитивно искуство у раду Одбора била је презентација предлога подзаконских прописа за спровођење Закона о ВБА и ВОА, који су директори војних служби представили члановима Одбора.³⁸⁸ Ово је важно, зато што један број подзаконских прописа због поверљиве садржине неће бити објављен, а значајан је за остваривање скупштинске контроле и надзора над радом војних служби безбедности.

³⁸⁷ Последња таква објављена је заједно са Београдским центром за безбедносну политику (БЦБП), крајем 2012. године: Мирослав Хацић (ур.), *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије - Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији, БЦБП, Београд, 2012.

³⁸⁸ У складу са чланом 16. став 2, алинеја 7 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, којим је утврђено да Одбор разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности служби безбедности.

ТРЕЋИ ДЕО

3. Контрола коју спроводи извршна власт

3. 1. Извршна власт и контрола служби безбедности

У савременим државама безбедносне и обавештајне службе имају пресудну улогу у служењу и помагању властима у унутрашњој, одбрамбеној и спољној политици тако што прибављају и анализирају релевантне обавештајне податке и реагују на установљене претње. То важи једнако за домаћу безбедност (посебно за сузбијање тероризма, контрашпијунаже и осујећивање претњи демократском поретку) и у области међународних односа, дипломатије и одбране.

Међутим, од пресудног је значаја да службе националне безбедности и службена лица која обављају ове задатке буду под демократском контролом легитимно изабраних власти, а не да одговорају самом себи. У демократији су управо политичари видљиви чувари јавних служби.

Крајња овлашћења и законитост рада служби безбедности зависе од законодавног одобрења њихових овлашћења, начина рада и потрошње. Међутим, из практичних разлога и због осетљиве природе овог посла стварна спољашња контрола служби мора бити у рукама извршне власти. Између ефикасне извршне контроле и парламентарног надзора нема никаквих унутрашњих противречја. Напротив, ефикасан парламентарни надзор зависи од ефикасне извршне контроле служби. Парламенти се могу с поверењем ослонити на извршну власт да одговара за поступке служби безбедности, само ако влада и министри у њој имају стварну моћ и могућност да обављају контроле и довољно су информисани о поступцима који се предузимају у њихово име.

Тамо где тога нема, једина алтернативна могућност је да неко парламентарно тело или службеник покуша да попуни ову празнину. То је, међутим, неодговарајућа

замена, јер законодавна тела могу оцењивати коришћење овлашћења и потрошњу само *ex post facto*, а ни по природи ствари нису добро организована за управљање и вођење таквих послова. Док владине установе, односно органи државне управе јесу и њихова обавеза да то чине произилази из законских оквира и овлашћења, која се односе на рад државне управе.

У "здравом уставном и демократском поретку" министри треба да имају оба овлашћења, довољан степен контроле над службама безбедности и право да од њих захтевају информације како би обавили своје дужности као чланови извршне власти који делују у име јавности. Министри и директори имају право да захтевају потпуну оданост служби у спровођењу владине политике, у интересу државе. Они такође треба да имају на располагању довољну контролу и информације да би били у стању да одговарају парламенту за начин на који службе користе своја законска овлашћења, као и за рационално трошење одобрених буџетских средстава.

Ипак, ефикасна контрола извршне власти не подразумева директну контролу над управљањем и безбедносним и обавештајним деловањем. Да би се спречила злоупотреба и остварила ефикасна контрола, законским актима треба одредити овлашћења надлежних министара и директора служби. У интересу ефикасности, та би овлашћења и задужења морала бити одвојена, али комплементарна. Ако су министри превише директно укључени у свакодневну делатност служби, они онда не могу деловати као извор спољашње контроле. Тиме је ослабљена читава организација ове врсте надзора. Тешко је прецизно одредити линију раздвајања и разграничења између улоге министара и начелника/директора служби.

Мада је за развијено демократско друштво неопходна, извршна контрола безбедносног сектора има и одређене недостатке. Прво, постоји опасност од претеране тајности, када се влада према подацима добијеним од јавних службеника односи као према свом власништву; под маском "националне безбедности" она може покушати да прикрије информације које се тичу одговорности или поступака безбедносних служби, а које би према закону морале

бити предмет јавне расправе. Друго, може се наћи у искушењу да користи безбедносне агенције или њихове могућности и капацитете за прибављање информација за потребе партијске политике, тј. за скупљање података о домаћим политичким противницима или података који могу нарушити углед тих особа. Зато су веома важне заштитне мере³⁸⁹ које службеницима омогућавају и налажу да одбију неоправдане налоге владе (на пример, да прибављају податке о политичким противницима или неистомишљеницима).

Равнотежа између осигуравања правилне демократске контроле безбедносног сектора и спречавања политичке манипулације веома је деликатна. Зато постоји потреба осмишљавања заштитних мера, постављања законских граница у смислу одређивања онога шта се од служби може тражити, као и установљавања независних механизма којима се може изражавати забринутост због могуће злоупотребе. Ако се службеници безбедносних агенција боје непримерене политичке манипулације, потребно је да имају на располагању механизме помоћу којих могу изразити своју забринутост и изван организације. Због тога су важни поступци који се примењују приликом дојављивања или изражавања незадовољства.³⁹⁰

3.1.1. Заштитни механизми од злоупотреба извршне власти

Закони о службама безбедности треба да садрже јасна упутства која се тичу контроле и политичке независности, како би се обезбедило да питања политике рада одређују политичари који су одговорни пред јавношћу. Права извршне власти треба да имају одговарајућу противтежу да би се спречило да извршна власт злоупотреби службу. За ту сврху могу се користити различити облици заштитних мера.

³⁸⁹ О могућностима за одбијање налога од стране припадника служби безбедности у Србији биће речи у Седмом делу овог рада.

³⁹⁰ Види: Седми део, који се односи на околности везане за пријављивање незаконитих поступака, као и заштитних мера за "узбуњивача".

Примењујући овај оквир на обавештајне и безбедносне агенције, а почињући од "вертикалне димензије",³⁹¹ извршна власт се састоји од највишег политичког нивоа власти у једној држави, укључујући премијера и/или председника, министре у влади, постављене саветнике и највише нивое државног управног апарата.

Извршни сегмент власти је одговоран за давање задатака и усмеравање рада служби безбедности. Механизми контроле укључују министарске директиве и политичке смернице, као што су оне садржане у оквиру концепта националне безбедности.³⁹² Тако у неким системима, од председника владе се тражи да националним службама безбедности даје смернице у писаној форми. "Председник владе је најдиректније одговоран за спровођење надзора, али у једном демократском систему, требало би да води рачуна да не постане исувише укључен у свакодневно управљање агенцијом, што би ослабило надзор и његову улогу као спољашњег механизма контроле."³⁹³

Злоупотреба службе безбедности од председника владе је потенцијални проблем, као и проблем у политизацији обавештајног рада, што може резултирати из сувише блиског односа између агенције и владе. Политизација безбедносне службе може се десити у том облику тако што ће безрезервно да подржи владину политику. Постоји, такође велики ризик да се службе безбедности (ис)користе за прикупљање информација о политичким противницима владе (рецимо: о опозицији - прим. аутора). Претерана тајност и задржавање потенцијално непријатних информација од стране владе из разлога националне безбедности, су други потенцијални проблеми, који могу настати из одлука руководства.

Овакве могуће опасности захтевају правну заштиту од злоупотребе коју врши председник владе у покушају политизације служби безбедности. „То се може

³⁹¹ Види: Marina Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, op. cit., pp. 9-11.

³⁹² Види: *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, усвојена у Народној скупштини 26.10.2009. године, "Службени гласник РС", бр. 88/09.

³⁹³ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., p. 55

постићи успостављањем политичке независности,³⁹⁴ давањем јасних гаранција директорима за сигурност њиховог радног места, утврђивањем законских ограничења онога што од служби безбедности председник владе може тражити да ради и стварањем механизма, на основу којих запослени у њима могу скренути пажњу на наводне злоупотребе.³⁹⁵

3.1.2. Начин избора и положај Владе у уставно-правним системима

Влада је извршни орган власти у парламентарном политичком систему. Она је колективно тело коју чине њени министри, па се још у уставно-правној литератури назива и министарским саветом. Министри се налазе на челу и руководе, односно управљају различитим ресорима - министарствима. Влада проистиче из парламента јер је парламент бира и она као таква мора уживати поверење парламентаме већине. У вишепартијском систему након обављених избора као главни критеријум за избор владе, узима се припадност политичкој странци. Ако се има у виду овај критеријум могуће су четири ситуације:

1. једна политичка странка или коалиција има већину посланика у парламенту;
2. ниједна од политичких странака нема већину у парламенту,
3. све политичке странке подржавају избор владе (влада националног јединства);
4. владу формира једна политичка странка или коалиција, али нема парламентарну већину, већ јој исту од случаја до случаја пружа нека друга политичка партија (мањинска влада).

³⁹⁴ У законским одредбама, које се односе на све три службе безбедности у Србији (БИА, ВБА и ВОА), наглашено је да су политички, идеолошки и интересно неутралне (члан 15 Закона о основама уређења служби безбедности), те да припадници не могу бити чланови политичких партија и да немају право на штрајк.

³⁹⁵ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., p. 69.

Сходно томе, колико политичких странака формира владу разликујемо хомогене владе (једностраначке) и нехомогене владе (коалиционе), концентрационе и мањинске. Однос између владе и парламента почива на основном демократском принципу начела поделе власти на законодавну, извршну и судску. Однос владе и парламента представља специфичан однос равнотеже између парламента као законодавне и владе као извршне власти. Тај однос детерминише непрекидна борба за превагу власти било законодавне, било извршне до које у стабилним парламентарним демократијама никада не сме доћи. Равнотежа власти остварује се чињеницом да влада мора уживати поверење парламента што парламент остварује кроз избор владе и гласањем о поверењу владе. Равнотежа се такође остварује и кроз политичку контролу рада владе где парламентарцима на располагању стоје политичка средства као што су интерпелација, парламентарна истрага, посланичка питања и друго. Посматрано из угла владе, она равнотежу у односу на законодавну власт врши претњом подношења оставке, права владе да од парламента затражи гласање о сопственом поверењу, право владе да од шефа државе затражи распуштање парламента и расписивање ванредних и превремених избора.

Пошто је влада носилац извршне власти она у парламентарним демократијама обавља послове који нису у надлежности парламента и судске власти. Влада следи и оперативно извршава политичку вољу парламентарне већине али и сама креира и води политику. Инплементација закона и спровођење политике представља једно од традиционалних овлашћења владе којим она обезбеђује ефикасну примену закона донетих у парламенту кроз органе управе. Влада такође контролише примену закона и обезбеђује његову јединствену примену кроз координисање рада управе, усмеравање и усклађивање рада министарстава, постављањем и разрешењем функционера у државној управи.

Влада поседује и нормативна овлашћења која такође представљају традиционална овлашћења извршне власти. Таква влада има ексклузивно место у парламентарним демократским друштвима. Припрема закона у надлежности је владе и представља оштар инструмент којим спроводи своју политику, али и

начин да одржи равнотежу између парламента као законодавне и себе као извршне власти. Она припрема законске предлоге, подноси парламенту на усвајање, предлаже измене и допуне постојећих закона али има и право подношења амандмана на предлоге закона које није иницирала. Раст броја државних органа управе, све сложенији друштвени живот, са једне стране, и захтеви да извршна власт буде ефикасна и експедитивна, у скорије време су влади прибавила и право такозваног делегираног законодавства. Парламент наине, преноси на владу, сходно Уставу, део својих овлашћења, те влада доноси подзаконске акте који имају законску снагу-уредбе са законском снагом. Вођење спољне политике представља једно од основних обележја и прерогатива извршне власти, па влада поред шефа државе који оличава државно јединство и репрезентује државу у иностранству води спољну политику преко надлежног министарства. Владе имају посебна овлашћења и посебне задатке у ванредним ситуацијама као што су стање непосредне ратне опасности. ратно стање и ванредно стање. Влада доноси одлуку о проглашењу ванредног стања на основу јасно дефинисаних разлога предвидених у Уставу и то само у ситуацијама када такву одлуку не може да донесе сам парламент. За време трајања ванредног стања, непосредне ратне опасности и ратног стања, на владу прелазе овлашћења да доноси правне акте који су у надлежности парламента и опет само под условом да парламент не може да се састане и уз обавезу владе да их поднесе парламенту на ратификацију чим буде у могућности да се састане.

Како смо већ нагласили однос између законодавне и извршне власти је специфичан однос у коме не може доћи до преламања овлашћења једне власти у корист друге. Парламентарне системе демократских држава карактерише контролна улога парламента у ефикасности рада владе, у границама устава и закона. Влада дакле одговара за рад парламенту и та одговорност се манифестује у различитим облицима.

3.1.3. Надлежности Владе Републике Србије

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Положај Владе дефинисан је одредбама, од члана 122 до члана 135, Устава Републике Србије. Уставом су Влади у надлежности поверена следећа задужења:³⁹⁶

- утврђује и води политику;
- извршава законе и друге опште акте Народне скупштине;
- доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона;
- предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач;
- усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом;³⁹⁷
- врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Народна скупштина врши избор Владе након конституисања Скупштине. По начину избора Влада Републике Србије припада типу парламентарне владе. Мандатара за састав Владе предлаже председник Републике Србије на основу уставних овлашћења³⁹⁸. Мандатар за састав Владе након што му шеф државе повери мандат износи пред Народном скупштином програм владе и персонална решења за састав владе - министре. Након тога, Народна скупштина отвара расправу о кандидату за председника владе и његовом програму. По завршетку расправе о кандидату за председника владе и програму владе, истовремено се гласа, како о извору за председника владе и министара, тако и о усвајању програма владе.

Влада је изабрана, ако је за њу гласала апсолутна већина народних посланика. Уставом Републике Србије прописан је рок од 90 дана у коме Влада мора бити изабрана, а који почиње да тече даном конституисања Народне скупштине. Ако не

³⁹⁶ Види: члан 123 Устава Републике Србије.

³⁹⁷ Укључујући ту и службе безбедности.

³⁹⁸ Види: члан 112, став 1, тачка 3 Устава Републике Србије.

дође до избора владе у наведеном року Народна скупштина се распушта и расписују ванредни избори. Народна скупштина је дужна да изабере нову владу уколико је претходна поднела оставку или јој је изгласано неповерење у року од 30 дана. И у том случају Председник Србије распушта Народну скупштину и расписује парламентарне изборе, ако влада не буде изабрана. Владу сачињавају председник владе, један и/или више подпредседника владе и министри, са и без портфеља.

Председник владе води и усмерава рад владе, брине о јединственом политичком деловању владе, усклађује рад чланова владе и представља владу у земљи и иностранству. Министри за свој рад и рад својих министарстава сnose одговорност према председнику владе, влади и Народној скупштини. Устав Републике Србије је чланом 126 уредио неспојивост функција, те тако члан владе не може бити истовремено и посланик у Народној скупштини, посланик у Скупштини Аутономне Покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе. Члан владе истовремено не може бити члан Извршног већа Аутономне Покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе. Закон о Влади републике Србије³⁹⁹ уређује које друге функције, послове или приватне интересе члан владе не може обављати или заступати.

3.1.3.1. Надлежност Владе над службама безбедности

Поред већ побројаних (општих) надлежности Владе Републике Србије, постоје и појединачне које се односе искључиво на службе безбедности. И оне се донекле разликују, имајући у виду положај служби безбедности (војне службе, као ресорни органи управе у саставу Министарства обране, чији положај је више усмерен ка министру, док БИА као посебна организација, преко директора Агенције директно је усмерена ка Влади, односно председнику Владе).

Влада остварује следеће надлежности:

³⁹⁹ Види: "Службени гласник РС", бр. 55/05, 101/07, 65/08 и 16/11.

1. Утврђује безбедносно-обавештајну политику;⁴⁰⁰
2. Одређује смернице за рад служби безбедности;
3. Врши контролу законитости рада служби безбедности;
4. Поставља и разрешава директоре и заменике директора;⁴⁰¹
5. Директор БИА је обавезан да два пута годишње поднесе извештаје о стању безбедности у Републици Србији и о раду службе којом руководи.

Поред закона, које предлаже Скупштини, Влада је, у оквиру своје надлежности, донела следеће уредбе којима се ближе уређује рад служби безбедности:

- Уредбу о дисциплинској одговорности припадника БИА;
- Уредбу о службеним легитимацијама припадника БИА;
- Уредбу о начину евидентирања, обраде, чувања, коришћења, заштите и достављања другим надлежним државним органима информација и докумената о пословима из надлежности БИА;
- Уредбу о корисницима екстерних информација БИА и врстама едиција;
- Уредбу о одређивању послова безбедносне заштите коју непосредно врше МУП, БИА, ВБА и Војна полиција;
- Уредбу о одређивању средстава за посебне намене за потребе БИА.

3.2. Председник Републике Србије

Поред тога што председник Републике изражава јединство Републике Србије,⁴⁰² он у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава највише офицере Војске Србије.⁴⁰³ Остала уставна овлашћења председника Републике, иако су од изузетног значаја за државу, нису толико важна за ово

⁴⁰⁰ То се односи и на војне службе безбедности

⁴⁰¹ За војне службе безбедности, само ако су кандидати цивилна лица.

⁴⁰² Види: члан 111 Устава Републике Србије.

⁴⁰³ Види: члан 112, став 2 Устава Републике Србије.

истраживање.⁴⁰⁴ У систему одбране, председник нарочито: подноси заједно с Владом Народној скупштини предлог за проглашење ратног и ванредног стања;⁴⁰⁵ даје сагласност на нацрт Стратегијског прегледа одбране Републике Србије; усваја Доктрину Војске Србије, на основу предлога министра одбране; наређује спровођење Плана одбране Републике Србије; утврђује основе мирнодопске и ратне организације Војске Србије, на основу предлога министра одбране; усваја План мобилизације Војске Србије; наређује спровођење мера приправности, општу и делимичну мобилизацију; усваја План употребе Војске Србије и наређује њену употребу; одлучује, у складу са законом, о упућивању припадника Војске Србије у мултинационалне операције, на основу одлуке Народне скупштине; доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије ; поставља и разрешава начелника Генералштаба Војске Србије, након прибављеног мишљења министра одбране; доноси правила која се односе на употребу Војске Србије, као и друга правила којима се уређује унутрашњи ред и правила службе у Војсци Србије; врши и друге послове одређене законом.⁴⁰⁶

Када је у питању командовање и руковођење Војском Србије, председник Републике: одлучује о употреби Војске Србије и командује Војском Србије у миру и рату; утврђује основе развоја и опремања Војске Србије; утврђује основе мирнодопске и ратне организације Војске Србије; одређује родове и службе Војске Србије, на предлог министра одбране; уређује систем командовања у Војсци Србије и прати спровођење система командовања; усваја План употребе

⁴⁰⁴ Председник Републике представља Републику Србију у земљи и иностранству; указом проглашава законе, у складу са Уставом; предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа; предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом; поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије, на основу предлога Владе; прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника; даје помиловања и одликовања и врши друге послове одређене Уставом. Поред члана 112 и осталих одредби друге главе Петог дела Устава, чланом 172 уређена су овлашћења председника Републике у поступку избора судија Уставног суда.

⁴⁰⁵ У случају да Народна скупштина није у могућности да се састане одлуку о проглашењу ратног или ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. Више о овој материји може се видети у одредбама чланова од 200 до 202 Устава Републике Србије, као и у члану 10 Закона о одбрани.

⁴⁰⁶ Види: члан 11 Закона о одбрани "Службени гласник РС", број 116/07, доступно и на званичној интернет презентацији Народне скупштине Републике Србије на: www.parlament.sr.gov.yu. Од осталих одредби Закона о одбрани које се односе на улогу председника Републике заинтересоване нарочито упућујемо на чланове 39 (угроженост граничног појаса), 43 (приправност Војске Србије), 90 (спровођење планова одбране у ратном и ванредном стању), 94 (мере приправности и мобилизације) итд.

Војске Србије и наређује њену употребу; доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије, на предлог министра одбране; поставља и разрешава начелника Генералштаба; поставља, унапређује и разрешава офицере на формацијска места за која је прописан чин генерала и одлучује о престанку њихове службе, на предлог министра одбране; наређује спровођење мера приправности Војске Србије у случају ратног или ванредног стања; наређује мобилизацију Војске Србије; доноси основна правила и друга акта која се односе на употребу Војске Србије; доноси Правило службе Војске Србије и друга правила којима се уређују унутрашњи ред и односи у вршењу војне службе; обавља и друге послове командовања Војском Србије, у складу са законом.⁴⁰⁷

Након усвајања Устава Републике Србије и његовог проглашења 08.11.2006. године, Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије,⁴⁰⁸ предвиђена је обавеза усвајања читавог низа закона између осталог и расписивање избора за председника Републике.

Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије је у члану 3, став 2, предвидео обавезу председника Народне Скупштине да најкасније до 31.12.2007. године, односно у року од 60 дана распише изборе за избор председника Републике. Да би председник правилно могао да обавља Уставом предвиђену функцију било је неопходно усвајање више системских закона из домена одбране и безбедности којима се уређује положај и избор председника Републике: Закона о одбрани, Закона о Војсци Србије, Закона о спољним пословима и Закона о службама безбедности.

⁴⁰⁷ Поред наведених надлежности председник Републике, на предлог министра одбране, поставља на дужност директора Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције, ако су војна лица, а ако су цивилна лица, онда то чини Влада Републике Србије.

⁴⁰⁸ Види: Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије "Службени гласник РС". бр. 98/06.

Треба подсетити да је у периоду пре доношења Закона о основама уређења служби безбедности,⁴⁰⁹ у систему безбедности Србије постојало је пет безбедносних служби. Њихов рад био је регулисан Законом о службама безбедности Савезне Републике Југославије, односно Државне заједнице Србија и Црна Гора (ВБА, ВОА, СИД и СБ)⁴¹⁰ и Законом о безбедносно-информативној агенцији (БИА). Дакле, Законом о основама уређења служби безбедности у Републици Србији уређено је да постоје три службе безбедности:⁴¹¹ Безбедносно - информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, чиме су две службе, СИД и СБ престале да постоје.

Законом о основама уређења рада служби безбедности⁴¹² регулисано је да је председник Републике Србије члан Савета за националну безбедност и председава његовим седницама. О томе ће бити више речи у делу рада који обрађује деловање Савета као тела Републике Србије, које кординира и усмерава рад целокупног сектора безбедности.

Из свега што је већ речено може се закључити да уставно-правни положај председника Републике у односу на службе безбедности гарантује грађанима Србије да ће контрола, пре свега над Војском Србије, а потом и над службама безбедности, бити обављена демократски и транспарентно од цивилног лица са највећим демократским изборним потенцијалом од свих државних органа у државно-правном систему Републике Србије.⁴¹³

⁴⁰⁹ Закон је усвојен у Народној скупштини Републике Србије 11. децембра, а ступио је на снагу 19. децембра 2007. године; објављен је у "Службеном гласнику РС", бр. 116/07.

⁴¹⁰ Након референдума у Црној Гори у мају 2006. године и проглашења независности те републике, две војне и две службе безбедности при МСП, наставиле су да функционишу на основу дататашњих закона, али у оквиру политичког и правног поретка Републике Србије.

⁴¹¹ Види: члан 4 истог закона.

⁴¹² Види: члан 6 истог закона.

⁴¹³ Један део стручне јавности сматра да овлашћења председника Републике требало би проширити установљавањем Савета за националну безбедност као уставне категорије, чиме би и сам Савет постао још снажније оружје за демократску и цивилну контролу служби безбедности, док други део сматра да су баш конституисањем Савета за националну безбедност и улогом секретара Савета (који је по положају шеф кабинета председника Републике - све до краја јула 2012. године и измене тог члана Закона о основама уређења служби безбедности у Србији - чиме су дата законска овлашћења председнику Републике да именује и разрешава секретара Савета за националну безбедност), на незаконит начин, проширене; о томе види; Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији и Центар за нову политику, Београд, 2011.

3.3. Савет за националну безбедност⁴¹⁴

Многе земље имају најразличитија саветодавна тела чија је основна функција заштита националне безбедности, приоритета циљева и консензуса да је очување националне безбедности изнад политичких спорења. У таквим телима обично је успостављена равнотежа у функционисању извршне, законодавне и судске власти, остваривање контроле података које достављају и буџетских расхода служби безбедности.

Тако Савет за националну безбедност САД, као тело одговорно непосредно изабраном шефу државе, води саветник председника за националну безбедност,⁴¹⁵ са веома широким законским овлашћењима, под надзором је поткомитета Конгреса за: националну безбедност, спољну политику и финансије.

Велика Британија има сложен систем формулисања стратегије унутрашње и спољне политике националне безбедности у који су укључени сви видови власти, где једни друге контролишу. У Хрватској шефови служби безбедности (цивилне и војне) учествују у раду тела за националну безбедност,⁴¹⁶ али без права одлучивања. Политичари највишег нивоа власти одлучују на основу информација које им они достављају.

У Србији, такво тело је у доба некадашње СФРЈ био Савет за заштиту уставног поретка,⁴¹⁷ у оквиру кога су се на редовној координацији служби безбедности (на савезном нивоу), у рангу начелника или заменика, савњивала оперативна сазнања, координисале одређене операције и потом слале информације највишем државном врху. У односу на постављене задатке, то је било веома ефикасно тело.

⁴¹⁴ Према актуелном Закону о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, Савет за националну безбедност је тело Републике Србије које усмерава и усклађује рад служби безбедности.

⁴¹⁵ Види: Андреја Савић и Младен Бајагић, *Безбедност света - од тајности до јавности* (друго измењено и допуњено издање), оп. цит., стр. 25-29.

⁴¹⁶ Види: Закон о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске, "Народне новине РХ", бр. 79/06.

⁴¹⁷ Опширније о томе било је речи у Првом делу рада.

У време СРЈ Врховни савет одбране био је више формално тело, састављено од само три члана: председника СРЈ и председника република чланица (Србије и Црне Горе).⁴¹⁸

На основу Закона о основама уређења служби безбедности у Србији Савет за националну безбедност има сасвим јасан делокруг. Законом су дефинисане његове надлежности и састав. Начин рада је прецизиран и одређен интерним актима - Пословником о раду Савета. Упоредно-правна анализа показује да је неки од облика Савета општеприхваћена чињеница и у другим државама, како оним са веома развијеним, тако и у државама које су по својим општим карактеристикама на сличном нивоу економског, културног, безбедносног и демократског развоја као и Република Србија.

3.3.1. Положај Савета у другим државама

Већ је речено да институција Савета није непознаница, како у државама које су достигле висок степен општег развоја и демократске традиције, тако и у државама у транзицији. Треба подсетити да су САД међу првим државама у свету, након Другог светског рата, конституисале Савет за националну безбедност.⁴¹⁹

У многим државама постоје слична тела попут Савета за националну безбедност, али на различите начине је регулисан њихов рад. Дакле, у свету постоји неколико најосновнијих модела.⁴²⁰

⁴¹⁸ Види: члан 135 Устава СРЈ, "Службени лист СРЈ", бр. 1/92, 34/92 и 29/00.

⁴¹⁹ То су учиниле 1947. године усвајањем Закона о националној безбедности (National Security Act). Савет је задужен је и за утврђивање и предлагање спољнополитичких циљева председнику, односно "пружање савета председнику у погледу обједињавања домаће, спољне и војне политике везане за националну безбедност". Надлежности и овлашћења допуњени су амандманима на закон 1949. године. На основу тог закона председник САД је и председник Савета. Поред њега чине га и потпредседник, државни секретар, министар финансија, министар одбране и саветници председника за питања националне безбедности; опширније о томе види у: Драган Живојиновић, "Савет за националну безбедност: Наше потребе и америчка искуства", *Време*, бр. 809, Београд, јул 2006.

⁴²⁰ Види: Владимир Цвијан, "Савет за националну безбедност - позитивноправна анализа", *Српска правна ревија*, 7/2008; Ђорђе Поповић, *Савет за националну безбедност Републике Србије - лична карта*, ЦЦВО, Београд, 2009.

- Савет као уставна категорија;
- Савет образован декретом председника државе;
- Савет образован посебним законом;
- Државе које немају класичан Савет.

3.3.1.1. Савет као уставна категорија

Упоредна анализа показује да је постојање Савета често уставна категорија, што значајно олакшава оцену места Савета у оквиру државне управе и систему националне безбедности. Већина земаља у транзицији приликом доношења устава, углавном, су предвиделе и Савете за националну или државну безбедност, нормирајући им одређене надлежности. Такве примере имамо дефинисане у уставима Албаније,⁴²¹ Бугарске,⁴²² Естоније.⁴²³ Сличну ситуацију имамо и у Пољској,⁴²⁴ суседној Хрватској,⁴²⁵ али и у Турској⁴²⁶ и Црној Гори.⁴²⁷

3.3.1.2. Савет образован председничким декретом

У појединим државама са изразито председничким системом уобичајено је да председник, који је уједно и врховни командант, својом одлуком образује Савет као искључиво консултативно тело. Такву ситуацију имамо, на пример, у Руској

⁴²¹ Члан 166 албанског Устава из 1998. године предвиђа да је врховни командант оружаних снага председник Републике који, у време мира, командовање врши преко министра одбране, у складу са законом. Послове саветодавног карактера у систему националне безбедности, а за потребе председника Републике, врши Национални савет безбедности као уставни орган чија се ближа овлашћења и састав одређују посебним законом.

⁴²² У уставу ове државе, који је донешен 1991. године, одређено је да Консултативним саветом националне безбедности председава председник Републике.

⁴²³ Уставом из 1992. године предвиђено да је председник Републике врховни командант.

⁴²⁴ Види: члан 35 Устава Пољске, као и Закон о Бироу националне безбедности из 1998. године.

⁴²⁵ Види: члан 102 Устава Републике Хрватске и Закон о сигурносно-обавештајном саставу. Све хрватске прописе могуће је пронаћи на интернет презентацији "Народних новина".

⁴²⁶ Види: члан 118 турског Устава и одредбе Закона о Националном савету за безбедност.

⁴²⁷ Види: члан 130 и 131 Устава Црне Горе из 2007. године. Савјет за одбрану и безбједност Црне Горе чине председник Републике, председник Скупштине и председник Владе. Седницама председава председник Републике, који је врховни командант оружаних снага.

Федерацији, Молдавији или Украјини. Идентично је и у Израелу, с тим да тамошњи премијерски систем условљава да председник Владе има положај аналоган положају председника државе у председничком систему.

3.3.1.3. Савет образован посебним законом

Није ретка ситуација да је Савет за националну безбедност основан на основу закона. Такав пример имамо у суседној Хрватској, где је на основу Закона о сигурносно-обавештајном саставу⁴²⁸ конститутисано Вијеће за националну сигурност.⁴²⁹ На сличан начин и у Србији је образован Савет за националну безбедност, на основу Закона о основама уређења служби безбедности. Као такав, представља законско решење, донето од највишег законодавног тела (Народне скупштине) Србије. Његов положај, надлежности и састав дефинисан је поменутиим законом. На основу упоредно-правне анализе може се закључити да извесне разлике у односу на друге државе из региона и шире постоје али су оне више последица одређених уставних ограничења, традиције или неких других фактора.

3.3.1.4. Модел сличан Савету

Постоји и модел који се не уклапа ни у један постојећи и означен је "као немачки модел". Према Владимиру Цвијану "он је нешто слично Савету и зове се Здружена команда за борбу против тероризма. Тај здружени командни центар или командни штаб има чак 34 члана, висока званичника из сектора безбедности. Он

⁴²⁸ Види: Закон о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске, "Народне новине РХ", бр. 79/06 од 17.07.2006.

⁴²⁹ Чланови Вијећа за националну сигурност су: председник Републике, председник Владе, члан Владе задужен за националну безбедност, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар спољних послова, министар надлежан за правосуђе, саветник председника Републике за националну безбедност, начелник Главног стожера Оружаних снага Републике Хрватске, директори СОА и ВСОА и руководиоца Уреда Вијећа за националну сигурност. Поред сталних чланова, у раду учествује и председник Хрватскога сабора. Седницама ВНС председава председник Републике, а одлуке ВНС заједнички потписују председник Републике и председник Владе, који заједнички сазивају седнице ВНС и утврђују његов дневни ред.

представља усмеравајуће и координирајуће тело у супротстављању унутрашњем и међународном тероризму".⁴³⁰

3.3.2. Положај Савета у националном законодавству

Термин "Савет за националну безбедност" или у ранијим периодима "Савет за државну безбедност" или, пак, "Савет за одбрану и безбедност" је термилошка одредница која није непозната и присутна је у многим државама различитог уставног уређења.

Када говоримо о положају Савета у Републици Србији потребно је подсетити да су још пре доношења Закона о основама уређења служби безбедности, у правном систему Србије постојала слична тела.

Позната је чињеница да је 11. јануара 2002. године тадашња српска влада, на предлог премијера др Зорана Ђинђића, формирала Савет за државну безбедност.⁴³¹ Његов главни задатак је био да координира активности комплетног сектора безбедности, укључујучи и Ресор државне безбедности, што је подразумевало давање одређених налога и смерница у борби против тероризма и међународног организованог криминала.

У Савету је поред премијера, који је, уједно, био и председавајући, и заменика (министра унутрашњих послова), било још осам чланова: од којих су петорица били из Владе (тројица потпредседника владе, министар правде и пољопривреде), премијеров саветник за безбедност. Остала двојица била су из тадашњег РДБ (начелник РДБ и његов шеф кабинета).

Међутим, треба рећи, први пут термин "Савет за националну безбедност" почиње да се користи тек почетком 2006. године. Наиме, 12. јануара те године Влада

⁴³⁰ Опширније о томе види у: Владимир Цвијан, "Савет за националну безбедност - позитивноправна анализа", *Српска правна ревија*, 7/2008.

⁴³¹ Види: Одлука о оснивању Савета за државну безбедност, "Службени гласник РС", бр. 1/02.

Србије донела је нову Одлуку о образовању Савета за националну безбедност,⁴³² и то позивајући се на законске одредбе којима је био регулисан рад тадашње Владе (члан 43, став 1 Закона о Влади).

На основу поменуте Одлуке Савет је имао 14 чланова, од којих су половина били високи државни функционери, са тадашњег савезног нивоа - Државне заједнице Србије и Црне Горе (министар одбране, министар спољних послова, начелник Генералштаба Војске Србије и Црне Горе, као и 4 руководиоца служби безбедности - ВБА, ВОА, СИД и СБ). Другу половину, са републичког нивоа, чинили су: председник Републике, председник Владе, председник Народне скупштине, потпредседник Владе, министар правде, министар унутрашњих послова и директор БИА.

Надлежност тог сазива Савета је била да разматра стање у области заштите националне безбедности; питања која се односе на рад органа унутрашњих послова и безбедносних служби, њихову међусобну сарадњу и њихову сарадњу с другим надлежним државним органима и са органима и службама безбедности других држава и међународних организација; предлагао је мере за унапређење стања у области заштите националне безбедности и разматрао предлоге надлежних органа, органа унутрашњих послова и безбедносних служби, у циљу унапређења стања у области националне безбедности.⁴³³

Интересантано је напоменути да је у раду тадашњег Савета постојао дуализан, односно баланс између председника државе и председника Владе. Било је регулисано да обојица - заједно заказују седнице, заједнички су предлагали дневни ред, док су записнике и закључке потписивали наизменично.⁴³⁴ Секретар Савета био је Генерални секретар Владе, а његов заменик шеф Кабинета председника Републике.⁴³⁵ Треба рећи да због одређених политичких спорења и неслагања између председника Републике и председника Владе Савет није

⁴³² Поменута Одлука је објављена у "Службеном гласнику РС", бр. 3/06.

⁴³³ Види: тачка 2 наведене Одлуке.

⁴³⁴ Слично решење постоји у Хрватској.

⁴³⁵ Веома је битно напоменути да поменути Савет није одржао ниједну седницу и да је прилично енергије потрошено на медијска спорења између кабинета премијера и председника Републике.

уопште функционисао. Споран је и правни основ на основу кога је ово тело конституисано.

Новом Одлуком Владе Републике Србије од 31. маја 2007. године,⁴³⁶ Савет за националну безбедност дефинисан је "као координационо тело које се оснива ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе".⁴³⁷ Аргументи за ваљан правни основ за доношење ове Одлуке садржани су у одредбама члана 112 и 123 Устава Републике Србије, који дефинишу положај председника Републике, као Врховног команданта оружаних снага - Војске Србије и Владе Србије, као извршне власти, надлежне за усмеравање и усклађивање рада државне управе, односно органа који врши надзор и контролу над радом свих државних институција, па и служби безбедности.

Поменута Одлука била је привременог карактера, јер су комплетна решења, крајем године, преточена у Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије.⁴³⁸

3.3.3. Делокруг Савета за националну безбедност

Савет се стара о националној безбедности тако што: разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности; разматра међусобну сарадњу органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и служби безбедности и њихову сарадњу с другим надлежним државним органима, као и сарадњу са органима и службама безбедности страних држава и међународних организација; предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности; разматра предлоге за унапређење националне безбедности које му упућују органи надлежни за одбрану, органи надлежни за унутрашње послове, службе безбедности и други надлежни државни

⁴³⁶ Одлука о оснивању објављена је у "Службеном гласнику РС", бр. 50/07.

⁴³⁷ Нешто више детаља о томе садржи већ поменута студија, Владимира Цвијана, "Савет за националну безбедност - позитивноправна анализа", *Српска правна ревија*, бр. 7/2008.

⁴³⁸ Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, усвојен је у Народној скупштини Републике Србије 11. децембра, да би ступио на снагу 19. децембра 2007. године.

органи; разматра питања из делокруга органа државне управе, аутономних покрајина, општина, градова и града Београда која су значајна за националну безбедност; разматра и друга питања која су значајна за националну безбедност.

Савет усмерава и усклађује рад служби безбедности тако што: разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке којима одређује приоритете и начине заштите и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности; доноси закључке у вези с радом служби безбедности и Бироа за координацију; доноси закључке којима усмерава и усклађује рад служби безбедности; доноси закључке којима усмерава сарадњу служби безбедности са службама безбедности страних држава и међународних организација; доноси закључке којима усклађује делатности државних органа које су посвећене међународној сарадњи у области националне безбедности и одбране; прати извршавање закључака које је донео; даје мишљења о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности; даје мишљења Влади о предлозима буџета служби безбедности и прати реализацију одобрених буџетских средстава; даје мишљење Влади о предлогу за постављење и разрешење директора служби безбедности.

Савет се стара о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности, као и других прописа којима се штите људска права која могу да буду угрожена разменом информација или другим оперативним радњама.⁴³⁹

На основу наведених надлежности сасвим је јасно да је Савет тело које се стара о националној безбедности и да истовремено усмерава и усклађује рад служби безбедности, али и да није у могућности да доноси акте обавезујуће снаге. Законом је регулисане да су надлежни државни органи у обавези да сарађују са Саветом, нарочито у извршењу донешених закључака. Ако надлежни државни орган не сарађује са Саветом или не извршава његове закључке, секретар Савета је у обавези да о томе, без одлагања, обавештава Савет, који у том случају може

⁴³⁹ Ово овлашћење Савета нарочито је дошло до изражаја приликом рада на усвајању Закона о заштити података о личности.

позвати руководиоца државног органа да предузме неопходне мере, како би успоставио сарадњу или извршио закључак Савета.⁴⁴⁰

3.3.4. Састав Савета за националну безбедност

Чланови Савета су:

- председник Републике;
- председник Владе;
- министар одбране;
- министар унутрашњих послова;
- министар правде;
- начелник Генералштаба Војске Србије;
- директори служби безбедности (БИА, ВБА и ВОА).

3.3.5. Начин рада Савета

Рад Савета регулисан је одредбама Закона о основама уређења служби безбедности, а остале појединости дефинисане су Пословником о његовом раду.⁴⁴¹

Тако је законом предвиђено да седницу Савета сазива председник Републике, да предлог дневног реда утврђују заједно са председником Владе.

Седницама Савета председава председник Републике (који увек потписује закључке и друга акта Савета), а ако је он спречен - председник Владе. Седнице се

⁴⁴⁰ У случају да ни тада надлежни државни орган не спроведе закључак Савета, за претпоставити је да о томе секретар Савета обавештава Владу Србије, која је надлежна да предузме одговарајуће мере према прекршиоцу, како би се спровео закључак Савета.

⁴⁴¹ Пословником и другим општим актима Савета ближе се уређују остала питања која су значајна за рад Савета, Бироа за координацију и Канцеларију Савета, као и начин на који се обављају административни и технички послови за Савет.

одржавају према потреби, а најмање једном у три месеца.⁴⁴² Председник Републике може, на своју иницијативу или на иницијативу неког од чланова, позвати на седнице Савета руководиоце других државних органа и институција и друга лица која нису чланови Савета.

На основу наведеног закона Влада Републике Србије на седници од 6. фебруара 2009. године, донела је посебну Уредбу о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност.⁴⁴³ Нешто касније именовала је директора Канцеларије Савета. Уредбом је регулисано да је Канцеларија Савета служба Владе, која обавља стручне и административне послове за потребе тог тела.⁴⁴⁴

Поменути закон је регулисано да секретар Савета присуствује и учествује у раду на седницама Савета и Бироа за координацију рада служби безбедности, али без права одлучивања, те да је шеф Кабинета председника Републике секретар Савета по положају. На основу измена и допуна Закона о основама уређења служби безбедности које су извршене крајем јула 2012. године секретара Савета за националну безбедност именује и разрешава председник Републике.⁴⁴⁵

3.3.6. Биро за координацију рада служби безбедности

Законом о основама уређења служби безбедности регулисано је да Биро за координацију представља оперативно тело које усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета из своје надлежности. То подразумева да Биро утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и других државних органа и с тим у вези координира њихове активности; утврђује начин оперативног усклађивања у појединим случајевима;

⁴⁴² Досадашња пракса је показала да се седнице Савета одржавају много чешће.

⁴⁴³ Поменута Уредба објављена је у "Службеном гласнику РС", бр. 12/09.

⁴⁴⁴ Под овим пословима се нарочито подразумевају послови у вези са сазивањем и припремањем седница Савета; стручни послови у вези са праћењем спровођења смерница и закључака Савета; послови административно-техничке подршке Бироу за координацију и послови који се односе на чување и стављање на увид члановима Савета закључака, извештаја и других аката Савета.

⁴⁴⁵ Види: члан 7, став 3 Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12;

оснива мешовите радне групе за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке; анализира резултате оперативног усклађивања и о томе извештава Савет. Одредбама закона прописано је да најмање једном у шест месеци извештава Савет о тим активностима.⁴⁴⁶

Биро за координацију чине директори служби безбедности и секретар Савета, по положају, али без права одлучивања.⁴⁴⁷ У раду Бироа за координацију могу по позиву да учествују и представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа полиције, Републички јавни тужилац, директор Управе царина и руководиоци других државних органа, организација и институција.

3.3.7. Канцеларија Савета за националну безбедност⁴⁴⁸ и заштиту тајних података⁴⁴⁹

Канцеларија Савета је служба Владе Србије која обавља стручне, административне и друге послове за потребе Савета за националну безбедност. У делокруг канцеларије спадају послови у вези са сазивањем и припремањем седница, стручни послови у вези са праћењем спровођења смерница и закључака Савета као и послови административно-техничке подршке Бироу за координацију.

Чување и стављање на увид члановима Савета извештаја и других аката Савета

⁴⁴⁶ Види: члан 11 истог закона.

⁴⁴⁷ Неки критичари сматрају да у раду Бироа за координацију служби безбедности не би требало да учествује секретар Савета, зато што је то оперативни орган, те истичу да је ту законодавац дозволио превише уплитања у оперативно-стручне послове које су у надлежности служби безбедности; више о томе види: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији и Центар за нову политику, Београд, 2011, стр. 68-69.

⁴⁴⁸ Влада Републике Србије 6. фебруара 2009. године донела је Уредбу о оснивању канцеларије Савета за националну безбедност; види: "Службени гласник РС", бр. 12/09.

⁴⁴⁹ Доношењем Закона о тајности података, "Службени гласник РС", бр. 104/09, проширене су надлежности овог тела и на заштиту тајности података. Тако да садашњи назив гласи: Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података.

као и вршење других послова по налогу Савета и секретара Савета, такође спадају у делокруг рада канцеларије.

Канцеларијом Савета руководи директор кога поставља Влада на пет година, на предлог председника Владе, по претходно прибављеном мишљењу Савета. Директор канцеларије Савета одговоран је Влади и председнику Владе.

Директор има заменика, кога сам предлаже, а кога поставља Влада на пет година, по претходно прибављеном мишљењу Савета. Заменик директора канцеларије помаже директору у оквиру овлашћења која му он одреди и замењује га ако је одсутан или спречен. До доношења закона којима ће се на јединствен начин уредити област заштите и размене тајних података у Србији, у канцеларији "ће се организовати послови у вези са вођењем Централног регистра размењених тајних података и докумената Србије са страним државама и међународним организацијама".

3.3.7.1. Размена података са страним државама

У складу са Законом о тајности података⁴⁵⁰ размена тајних података са страним државама и међународним организацијама врши се преко Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података,⁴⁵¹ осим ако посебним законом или закљученим међународним споразумом није друкчије одређено. Канцеларија Савета⁴⁵² образује, води и обезбеђује Централни регистар страних тајних података и докумената. Орган јавне власти, који је примио страни тајни податак и документ у складу са посебним законом или закљученим међународним споразумом који је са страном државом, међународном организацијом или другим међународним субјектом закључила Република Србија, образује, води и

⁴⁵⁰ Види: "Службени гласник РС", бр. 104/09.

⁴⁵¹ У даљем тексту наводићемо је у скраћеном облику као Канцеларија Савета.

⁴⁵² Канцеларија Савета за националну безбедност, образована у складу са чланом 8 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 116/07, а даном ступања на снагу Закона о тајности података наставља са радом под називом Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних податка.

обезбеђује посебан регистар страних тајних података. Извештај који садржи бројчане показатеље о размени тајних података са страном државом или међународном организацијом, орган јавне власти доставља Канцеларији Савета најмање једном годишње. Канцеларија Савета обавештава страну државу, односно међународну организацију о безбедности страних тајних података добијених у међународној размени. Канцеларија Савета прима обавештења од стране државе, односно међународне организације о безбедности тајних података које је Република Србија предала у међународној размени.

У крајње неповољним политичким, економским или одбрамбено-безбедносним околностима за Републику Србију и ако је то неопходно ради заштите интереса предвиђених овим законом, на захтев органа јавне власти, Канцеларија Савета размењује тајне податке са страном државом, односно међународном организацијом и без претходно закљученог међународног споразума.

Канцеларија Савета је служба Владе са својством правног лица, у чијој су надлежности одређени послови спровођења и контроле примене овог закона и надзор над његовим спровођењем. У складу са овим законом, Канцеларија Савета: поступа по захтевима за издавање сертификата и дозвола; обезбеђује примену стандарда и прописа у области заштите тајних података; стара се о извршавању прихваћених међународних обавеза и закључених међународних споразума између Републике Србије и других држава, односно међународних органа и организација у области заштите тајних података и сарађује са одговарајућим органима страних држава и међународних организација; израђује и води Централни регистар страних тајних података; предлаже образац безбедносног упитника; предлаже образац препоруке, сертификата и дозволе; води евиденцију о издатим сертификатима, односно дозволама, као и евиденцију о одбијању издавања сертификата, односно дозвола; организује обуку корисника тајних података у складу са стандардима и прописима; предлаже Влади план заштите тајних података за ванредне и хитне случајеве; опозива тајност податка у складу са одредбама овог закона, после престанка органа јавне власти који немају правног следбеника; обавља послове који се односе на заштиту тајних података;

сарађује са органима јавне власти у спровођењу овог закона у оквиру своје надлежности; обавља и друге послове који су предвиђени овим законом и прописима донетим на основу овог закона. Влада поставља и разрешава директора Канцеларије Савета, по прибављеном мишљењу Савета за националну безбедност, чији је мандат пет година. Директор Канцеларије Савета подноси Влади годишњи извештај о активностима у оквиру надлежности Канцеларије Савета.

Република Србија, приликом израде Закона о тајности података, те употпуњавања пакета закона о заштити података, водила је рачуна о стандардима и захтевима у области система тајности података који се односе на саме органе Европске уније и заштиту тајних података у поседу органа Европске уније, нарочито на заштиту информација до којих је Европска унија дошла у комуникацији са другим међународним организацијама и државама чланицама у циљу дефинисања правног оквира и осигурања спровођења докумената у овој области.

3.3.7.2. Надзорна улога Министарства правде

Као део пакета закона о заштити података који су у надлежности Министарства правде истичемо Закон о заштити података о личности који је усвојен 23. октобра 2008. године,⁴⁵³ а почео да се примењује од 1. јануара 2009. године. Поменути закон усклађен је са Конвенцијом Савета Европе број 108 о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности, која је након ратификовања ступила на снагу 1. јануара 2006. године. Томе треба придодати и Додатни протокол уз ову конвенцију, као и Директиву европског Парламента и Савета 95/46 о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности и слободном протоку података, сагласно одредбама члана 28 Директиве у погледу надзора и овлашћења независног органа.

⁴⁵³ Види: "Службени гласник РС", бр. 97/08 и 104/09.

Народна скупштина Републике Србије је 23. октобра 2008. године усвојила Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података у вези са надзорним органима и прекограничним протоком података.⁴⁵⁴ Овим законом уређују се надзорни органи у државама, уговорницама Конвенције, односно Додатног протокола, као и прекогранични проток личних података до примаоца који није у надлежности стране уговорнице Конвенције. Република Србија тек треба да усагласи своје законодавство у овој области са прописима Европске уније. Претходно је потребно потписати и ратификовати споразум са Европском унијом о узајамној размени и заштити тајних података.

Посматрајући правни систем Републике Србије, можемо закључити да је, у области тајних информација, предузет низ корака у циљу кретања ка отвореном и транспарантном друштву, те да су садашњи правни прописи у овој области у великој мери усклађени са модерним европским стандардима. Министарство правде било је предлагач Закона о заштити података о личности који је усвојен 23. октобра 2008. године. Приликом израде овог закона водило је рачуна о европским стандардима и прописима, те је закон у већој мери усклађен са Директивом Европског Парламента и Савета 95/46 о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности и слободном протоку података.

Народна скупштина усвојила је 12. децембра 2009. године Закон о тајности података. Усвајањем овог закона употпуњен је пакет закона о заштити података, уређени су јединствени систем утврђивања и заштите тајних података од значаја за националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње и иностране послове Републике Србије, заштиту свих иностраних тајних података, приступ тајним подацима и престанак њихове поверљивости, надлежност тела и даље спровођење као и одговорности за неиспуњавање обавеза предвиђених овим законом и друга релевантна питања.

⁴⁵⁴ Види: "Службени гласник РС", бр. 98/08.

У смислу овог закона, тајним податком може се одредити податак од интереса за Републику Србију чијим би откривањем неовлашћеном лицу настала штета, ако је потреба заштите интереса Републике Србије претежнија од интереса за слободан приступ информацијама од јавног значаја, док се тајним податком не сматра податак који је означен као тајна ради прикривања кривичног дела, прекорачења овлашћења или злоупотребе службеног положаја или другог незаконитог акта или поступања органа јавне власти.

Приступ тајним подацима могућ је на начин и под условима само утврђеним прописима донетим на основу овог закона и међународним споразумима. Овлашћеним лицима за одређивање тајности податка, сматра се: председник Народне скупштине, председник Републике, председник Владе, руководилац органа јавне власти, изабрани, постављени или именовани функционер органа јавне власти који је за одређивање тајних података овлашћен законом, односно прописом донетим на основу закона, или га је за то писмено овластио руководилац органа јавне власти као и лице запослено у органу јавне власти које је за то писмено овластио руководилац тог органа.

Законом је предвиђено да је за унутрашњу контролу над спровођењем закона и прописа донетог на основу овог закона одговоран руководилац органа јавне власти. У министарству надлежном за унутрашње послове, министарству надлежном за послове одбране и Безбедносно-информативној агенцији, а по потреби и у другим органима јавне власти, за унутрашњу контролу и друге стручне послове у вези са одређивањем и заштитом тајних података систематизује се посебно радно место, или се за обављање ових задатака и послова посебно задужује постојећа организациона јединица у саставу министарства или агенције.⁴⁵⁵ Унутрашњом контролом обезбеђује се редовно праћење и оцењивање појединих делатности, као и делатност органа јавне власти у целини, у вези са спровођењем прописа и мера донетих на основу тог закона.

⁴⁵⁵ Види: члан 84 и 85 Закона о тајности података, "Службени гласник РС", бр, 104/09.

Надзор над спровођењем Закона о тајности података и прописа донетих на основу закона врши Министарство правде.⁴⁵⁶ У складу са тим законом, у вршењу надзора, министарство: прати стање у области заштите тајних података, припрема прописе неопходне за спровођење овог закона, даје мишљење на предлоге прописа у области заштите тајних података, предлаже Влади садржину, облик и начин вођења евиденције тајних података, као и прописе којима се уређују образац безбедносног упитника односно образац препоруке, сертификата и дозволе, налаже мере за унапређивање заштите тајних података, контролише примену критеријума за означавање степена тајности и врши друге послове контроле у складу са одредбама овог закона, подноси кривичне пријаве, захтеве за покретање прекршајног поступка и предлаже покретање другог поступка због повреде одредаба овог закона. У складу са законом, сарађује са органима јавне власти у спровођењу овог закона, у оквиру своје надлежности обавља и друге послове који су предвиђени овим законом и прописима донетим на основу тог закона.

Министар правде подноси, одбору Народне скупштине надлежном за надзор и контролу у области одбране и безбедности, годишњи извештај о активностима у спровођењу и контроли примене Закона о тајности података.⁴⁵⁷

3.3.8. Критички осврт на решења у Закону о основама уређења служби безбедности

Постојећи Закон о основама уређења служби безбедности који је ступио на снагу 19. децембра 2007. године, практично укинуо је две дотадашње службе безбедности при Министарству спољних послова. Законодавац није предвидео

⁴⁵⁶ Види: члан 97 истог закона.

⁴⁵⁷ Вероватно да ће ова одредба Закона о тајности података морати ускоро да претрпи одређене измене, јер са конституисањем новог сазива Народне скупштине Републике Србије, средином 2012. године, уместо постојећег Одбора за одбрану и безбедност, на основу новог Пословника биће формирана два посебна одбора: Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за контролу служби безбедности. Сагласно томе, за очекивати је да ће наведена одредба бити усаглашена са стварним стањем, јер у противном министар правде неће моћи да поднесе извештај непостојећем парламентарном телу.

шта ће бити са запосленима, шта ће бити са документацијом и ко ће те послове преузети. Та празнина делимично је исправљена доношењем владине Уредбе о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката⁴⁵⁸ у којој се само делимично назире да је део одређених послова које су до тада биле у надлежности Службе безбедности (СБ) преузела Безбедносно-информативна агенција, а други део, који се тиче техничких прегледа и противдиверзионе контроле објеката, преузео је МУП.

Пажљивим исчитавањем Закона о спољним пословима, који је донешен на истој седници као и Закон о основама уређења служби безбедности, али је касније два пута претпео незнатне измене, да се приметити да је, ипак, под истим називом, али са потпуно другачијим надлежностима (али не као служба безбедности) остала да функционише "Служба за послове безбедности", која је касније преименована у "Службу безбедности". Истина, она нема никакве везе са ранијом службом, јер су њене надлежности потпуно различите од оних које је потоња служба имала.

Оно што је, поред већ реченог, важно истаћи, а о чему су многи претходници, који су у својим анализама износили оцене приметили, односи се на састав Савета. Полазећи од чињенице да се безбедност, у односу на државу, може поделити на унутрашњу и спољну, те да су актери спољне безбедности војска и дипломатија, пада у очи чињеница да у овом телу Републике Србије нема места за министра спољних послова. Браниоци ове критике правдали су се опаском да је у одредбама закона остала као могућност да на седнице Савета могу бити позивани и други високи званичници, у зависности од потребе, између осталих и министар спољних послова. За претпоставити је да су се тадашњи законописци руководили, пре свега, одређеним политичким интересима или тадашњим политичким распоредом снага, те су из тих разлога овај значајан ресор и изопштили. Овде би се још доста тога могло рећи, што би могло утицати да постојећи законски акт буде јасније и прецизније одређен, али пошто је он на снази више од 5 године усресредићемо се на то колико је он делотворан.

⁴⁵⁸ Види: "Службени гласник РС", бр. 72/10.

Сама чињеница да у правном смислу он уноси значајну новину и јасно исказану намеру да се у сектор безбедности уведу нови елементи институционалне контроле (пре свих кроз контролу законодавне и извршне власти), то представља озбиљан позитиван помак. Имали смо примере да је извршна власт у истраживаном периоду показивала одређену вољу и спремност да сегмент контроле над сектором безбедности, па тиме и службама безбедности, уреди на квалитетнији начин. У свему томе било је половичних успеха. Овим законом, истини за вољу, досегнути су, ипак, нешто виши домети. У практичном смислу, гледано из угла извршне власти, Савет за националну безбедност, као тело Републике Србије повезао је веома важне нити у функционисању служби безбедности. У том смислу посебну важност, свакако, има Биро за координацију рада служби безбедности. Њега у најкласичнијем смислу поред координације рада три потоње службе безбедности, треба схватити и као оперативно-усмеривачко тело.

Ако пођемо од претпоставке да је основни производ сваке службе безбедности поуздана и ваљана информација, коју агенције, на основу делокруга, прикупљају, анализирају и достављају политичким одлучиоцима – у овом случају председнику Владе, председнику Републике, председнику парламента, те да су те информације значајне за заузимање одређених ставова и смерница за предузимање активности у политичком процесу.⁴⁵⁹ Ако, опет, пођемо од чињенице да у Србији постоје три службе безбедности, које у свом делокругу долазе до одређених безбедносно значајних података, које на законит и устаљен начин презентују политичким чиниоцима, свака за себе аутономно. Зато се може само наслутити, колики је помак, ако се путем мешовитих радних група поједини безбедносно значајни оперативни подаци укрштају, проверавају, допуњују, уступају и сл.⁴⁶⁰ Све те

⁴⁵⁹ О начину и врстама информација које БИА доставља свакодневно највишим државним званичницима може се видети у Уредби о корисницима екстерних информација БИА и врстама едиција, "Службени гласник РС", бр. 83/04 и 52/07.

⁴⁶⁰ Анализирајући у Првом делу овога рада Закон о ВБА и ВОА изнели смо веома разложне примедбе које су се односиле на делокруг војних служби безбедности и могућност директног мешања у надлежности, пре свега, Безбедносно-информативне агенције и Министарства унутрашњих послова. Оспорене одредбе приликом усаглашавања законског акта превазиђене су формулацијом "уколико се дође до података који су у делокругу БИА и полиције, ти подаци се

послове у оперативном смислу, надзире, усмерава и координира Биро за координацију рада служби безбедности.

Канцеларија Савета, којој су доношењем Закона о тајности података придодата и нова овлашћења "заштита тајности података", и поред кадровских и других проблема успела је да успостави одређене механизме у пословима из своје надлежности. Мањкавости попут недостатка квалитетних кадровских решења или неблаговремености у именовану директора Канцеларије, као и у доношењу систематизације радних места и њихове попуње, део су пословичне неажурности, која је, свакако, и ту присутна.⁴⁶¹

3.3.8.1. Мишљења и препоруке које треба сагледати

Полазећи од чињенице да о раду Савета за националну безбедност нема превише материјала, да је и његова активност, по природи посла којим се бави, прилично тајанствена, као да је и стручна литература о томе оскудна, зато и није било простора за дубље сагледавање значаја, улоге и позиције наведеног тела.

Уместо тога, на самом крају овог сегмента, изнећемо одређени број констатација, мишљења и препорука, које би требало сагледати у поступку наредних легислативних захвата ка још темељнијем и свеобухватнијем регулисању контролних механизма у националном законодавству, укључујући ту и службе безбедности.

1. Анализирајући правну позицију Савета, може се констатовати да законодавац, у моменту доношења Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, није имао другу могућност, осим да

уступају надлежним службама", што указује на још већи значај Бироа за координацију служби безбедности.

⁴⁶¹ Критичке опаске које је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности недавно (почетком 2012. године) упутио Влади Србије, које се односе на алармантно кашњење у доношењу Уредбе о класификацији тајних података, свакако не могу се односити на Канцеларију Савета. Оцена је, да и поред многих проблема, Канцеларија Савета свој посао обавља предано.

уради то онако како је и урадио - да ту материју уреди законским актом. Дакле, знајући на који начин и како се мења Устав Републике Србије, сасвим је разложно и поступио. Додатни разлог хитности био је условљен председничким изборима и насталим обавезама за доношењем овог закона.⁴⁶²

2. Што се тиче структуре Савета у стручној јавности преовлађују врло различита лицитирања ко је све требао да буде "стални члан", а ко није. У том смислу, свакако, слажемо се са свима у једној, већ реченој чињеници, а то је: министар спољних послова. Разлози су више него јасни.
3. Ретко ко је анализирајући позицију Савета приметио, да ако је члан начелник Генералштаба Војске Србије, зашто онда ту, поређења ради, нема ни директора полиције.⁴⁶³ Оба ресора покривена су министрима одбране и полиције. Руководећи се принципом да је нелогично да неко ко треба да буде контролисан може да буде члан тог контролног тела. На основу тог принципа у Савету не би требало да буду ни директори служби безбедности.⁴⁶⁴ Законодавац је сасвим ваљано предвидео њихову улогу у Бироу за координацију рада служби. Ипак, Савет за националну безбедност Републике Србије, као што му и сам назив говори је, пре свега, саветодавно, кординирајуће и усмеравајући тело. Високи државни функционери који су његови чланови ауторитетом својих функција гарантују да ће одлуке, односно закључци који буду донешени морати бити и извршени.

⁴⁶² Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије је у члану 3, став 2 предвидео обавезу председника Народне скупштине да најкасније до 31.12.2007. године, односно у року од 60 дана да распише изборе за избор председника републике. Да би председник Републике Србије правилно могао да обавља Уставом предвиђену функцију било је неопходно усвајање више закона којима се уређује положај и избор председника републике: Закона о одбрани, Закона о Војсци Србије, спољним пословима и службама безбедности.

⁴⁶³ Дакле, сматрамо да ту није место ни за једног ни за другог. Или, пак, да треба придодати и директора полиције, али под условом да ни један ни други немају право одлучивања.

⁴⁶⁴ Исти принцип, као алтернатива, могао би да буде и за њих, без права одлучивања.

4. Приликом измена и допуна Устава Републике Србије обавезно предвидети и унети одредбе које се односе на Савет за националну безбедност. Тиме ће ово итекако значајно тело националне безбедности добити још више на снази и постати уставна категорија. Уставним одредбама регулисати његове најосновније надложности, а појединости препустити посебном законском акту.

5. У том смислу, препорука је да Савет има 14 чанова, и то:
 - председник Републике, који председава Саветом;
 - председник Народне скупштине;
 - председник Владе;
 - председник Врховног касационог суда;
 - министар спољних послова;
 - министар одбране;
 - министар унутрашњих послова;
 - министар правде;
 - министар финансија
 - начелник Генералштаба ВС;
 - директор полиције;
 - директори служби безбедности (БИА, ВБА и ВОА).

6. У оквиру Савета за националну безбедност предвидети Биро за координацију служби безбедности, кога чине директори БИА, ВБА и ВОА. Постојеће надлежности Бироа доследније регулисати (начин сазивања и вођења седница), уз обавезу да тромесечно подноси извештај Савету.

7. Секретар Савета би, према овом предлогу, био генерални секретар председника Републике, а његов заменик секретар Владе или саветник за безбедност председника Републике, а његов заменик саветник за безбедност председника Владе. Они могу да присуствују само

седницама Савета (а не Бироа за координацију служби) и у обавези су да се старају о извршењу донесених одлука (закључака), које су обавезујући за све државне органе и институције.

8. Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података образује се и уређује законским актом (а не као сада Уредбом Владе). За свој рад одговорна је Савету за националну безбедност, председнику Републике и Влади.
9. Канцеларију Савета за националну безбедност чини стручни тим, са професионалним искуствима из најразличитијих области у сектору безбедности. Поменута лица подлежу обавезној и периодичној безбедносној провери.

ЧЕТВРТИ ДЕО

4. Контрола и надзор коју спроводе судске власти

4.1. Судска власт - надлежност над службама безбедности

Принцип сваког савременог демократског друштва је подела власти на законодавну, извршну и судску. Ако нема поделе између ове три гране власти, и ако нису испуњени услови да судска власт буде независна од законодавне и извршне, то неминовно доводи до непоштовања људских права и слобода, кршења политичких слобода и непостојање владавине права. Независност судства је основни елемент за остваривање уставне парламентарне државе, пре свега, као гаранта заштите људских, политичких и мањинских права. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода гарантује да право на правично суђење подразумева суђење у "разумном року" и "пред надлежним судом који је образован на основу закона".⁴⁶⁵ Током 1990. године донета је Париска повеља за нову Европу која је као једно од три битна начела демократије истакла "непристрасно вршење правде". Копенхагенски документ из 1990. године наводи да је од суштинског значаја за људско достојанство постојање "независности судија и непристрасно функционисање јавног судства".⁴⁶⁶

Судска власт се поверава судовима као самосталним и независним органима државне власти, што је битна и суштинска одлика судске власти која детерминише, како положај суда, тако и положај судија у уставно-правном систему једне државе. Уставно-правни систем организације власти статус суда одређује кроз више начела: начело поделе власти, начело независности, начело легалитета, начело сталности, начело двостепености, начело јединственог судског система и начело материјалне независности.

⁴⁶⁵ Види: Члан 6, став 1 Конвенције.

⁴⁶⁶ Види: Тачка 5, став 12 Копенхагенског документа ОЕБС.

У систему поделе власти судска власт је одвојена од законодавне и извршне власти. Законодавна власт ствара, креира и доноси законе, најчешће на предлог извршне власти, док је улога судске власти да га примењује на конкретним случајевима. Начело поделе власти између судске и извршне је у пракси далеко осетљивије питање, поготово ако се има у виду постојање одговорности органа државне управе, међу које спадају и службе безбедности, пред судовима за кривична дела учињена у вршењу службе и ван њих. Судовима је дато овлашћење да одлучују и о законитостима управних аката које доноси извршна власт. То је најбоља гаранција законитости рада извршне власти и чини један од камена темељаца правне државе. У савреној држави у којој рад извршне власти и органа управе није подложен судском надзору нема говора о постојању правне државе.

Независност судске власти се манифестује кроз положај судова у начелу поделе власти и на независтан статус самих судија. Устав дефинише независност суда и судија и даје им аутономију у односу на законодавну и пре свега извршну власт. Стога аутономност судства представља непостојање утицаја од стране државе, њене законодавне и извршне власти, свих институција и појединаца. Међународни стандарди прописују посебна начела којим се обезбеђује независност судова од којих су најважнија: одвајање судова од тужилаштва и одвајање судова од органа управе. Судска независност у односу на управу и њене органе гарантује независтан и аутономан положај судске власти у односу на извршну власт. Постојање овог принципа у правном животу једне државе исту дефинише као демократску и правну.

4.1.1. Контрола законитости и заштита појединачних права

Судска контрола се заснива најпре на контроли законитости мера тајног прикупљања података, односно остварује се тиме што службе безбедности за њихову законску употребу морају добити писмену судску сагласност. Такође, судови су надлежни да одлучују о законитости коначних управних аката у управном спору, о евентуалној кривичној одговорности припадника, као и о

накнади штете коју службе безбедности нанесу грађанима појединачно. Такве надлежности имају окружни судови и Врховни касациони суд Србије.

Дакле, категорију тзв. "хоризонталне одговорности"⁴⁶⁷ служби безбедности чине судови и правосуђе. Њихова ефикасност као надзорних механизма може се оцењивати према степену њихове независности од осталих сегмената власти. Пошто безбедносне институције спадају под извршни огранак, независност од мешања или утицаја извршне власти важна је детерминанта ефикасности правосудне контроле. У једној демократској држави овлашћења и поступци владе подлежу надзору законодавства и ревизији од стране судова. Такви механизми контроле и одговорности помажу да се обезбеди да активности извршне гране власти, које могу бити мотивисане разлозима националне безбедности, не наруше права грађана и да се влада сматра одговорном за такве активности када службе безбедности та права наруше.

Стога, наметљиве мере, као што су претреси и присмотра лица или објеката, прислушкивање телефонских разговора, наредбе за прикупљање података о појединцима треба да подлежу ограничењима. У тако осетљивим подручјима није само извршна власт та која одлучује када ће се спровести претреси и надзор. Судови, дакле, имају веома важну улогу у одређивању да ли је таква активност оправдана и у постављању јасних граница за извршну власт, ради спречавања злоупотреба.

Уобичајена је пракса да служба безбедности у демократској држави мора тражити судски налог када жели да изврши надзор и друге истражне поступке против неког лица или групе лица. Тај налог је, обично, прилично конкретан у појединостима у вези са врстом надзора који се одобрава, против кога и колико дуго траје, као и законски основ за спровођење.

⁴⁶⁷ Види: Marina Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, University of Birmingham, 2007.

Судови и правосудни органи имају директан утицај на заштиту права појединаца и на спровођење демократске контроле над државним институцијама. Посебно над институцијама извршне власти. Пошто су обавештајна делатност и безбедност сфере у којима доминира активност извршне власти, стварање обавештајне службе која подлеже одговорности и структура унутрашње безбедности посебно се ослања на правосудну ревизију законитости владиних активности. Степен правосудног активизма открива се преко спремности судова да оспоре законе и поступања за које се сматра да су незаконити или неуставни. На тај начин, правосуђе помаже у напорима да се државни органи сматрају одговорним за употребу и могућу злоупотребу власти. Стварање ефикасног, независног и непристрасног судства је суштински важан фактор у развоју и спровођењу владавине права, а тиме и демократизације.

Област правосуђа је, такође, важна компонента стварања безбедносно-обавештајног апарата који је ефикасан, али и ограничен у својим овлашћењима, који делује у оквиру владавине закона, има одговорност и подлеже демократској и цивилној контроли. У демократији судска власт има веома важну улогу, у подржавању закона, примени устава и остварењу демократских права и поступака и посредовању у споровима које не могу, или не треба, да решавају извршни или правосудни органи или приватна лица.

Судови, такође, имају и контролну улогу јер обезбеђују деловање осталих сегмената власти у складу са законом. Путем судске или уставне ревизије правосуђе може спречити самовољно вршење власти од стране владе и њених министара. Правосудна ревизија даје судијама овлашћење да тумаче законе, као и право да ставе вето на те законе. *A priori* или апстрактна ревизија омогућава учесницима преиспитивање уставности статута и декрета пре него што они ступе на снагу. Таква ревизија даје уставном суду стварну моћ да утиче на политику. Ревизорска функција поново подвлачи неопходност независности правосуђа, будући да је његова улога у пружању ефикасног мониторинга извршног и правосудног сектора немогућа без ослобођености од утицаја осталих сегмената. У случају унутрашње безбедности, независна правосудна ревизија је суштински

важна за решавање конфликта између захтева националне безбедности и принципа људских права и грађанских слобода.⁴⁶⁸

Међутим, судови и правосуђе могу бити ограничени као надзорни и контролни механизам према службама безбедности, због поштовања закона. Чак и у демократијама са најактивнијим правосуђем, судови традиционално показују одређени степен приклањања према извршном сектору по питањима која се тичу националне безбедности.⁴⁶⁹ Међутим, једнако штетно је и одсуство аутономног правосуђа. Судије подложне политичком утицају и притиску могу бити неспособне да дејствују ефикасно у функцији надзора.

Независност суда као облика власти се, с једне стране, огледа у самосталности у његовом раду према органима законодавне и извршне власти, док се, са друге стране, огледа и према осталим државним органима и организацијама, политичким странкама, удружењима грађана, невладиним организацијама и сл. Свака узурпација и ометање, посебно извршне према судској власти мора бити најстрожије санкционисана. Судске одлуке не могу се стављати ван снаге одлукама законодавне власти.

Контролна улога судске власти, а све у сврху успостављања непристрашног, независног деловања судова, поред већ започетих реформи у овој области, захтева модернизацију правосудног система, потпуно поштовање начела поделе власти и довођење судске власти у потпуно равноправан положај са законодавном и извршном. Кадровска обнова и реформе које су у процесу требале би да имају

⁴⁶⁸ Принцип 4, пасус 4 *Безбедносне службе у уставној демократији*, Хелсиншка фондација за људска права, Варшава и Центар за студије националне безбедности, Вашингтон; "Безбедносне службе у грађанском друштву: надзор и одговорност", *Извештај са конференције одржане од 30. јуна до 30. јула 1995. у Варшави*, доступно на адреси: http://www.hfhrpol.waw.pl/Secserv/conf_rept/index.html.

⁴⁶⁹ Види: *Мишљење везано за Одбор за контролу система националне безбедности (CNSS) и остали против Министарства правде (DOJ)*, Апелациони суд САД, Округ Колумбија, 17. јун 2003. Доступно на адреси: <http://cnss.gwu.edu/-cnss/>.

само један, али јасан циљ, а то је стварање ефикасног, компетентног и професионалног судства. Судство, поштујући и међународна правна начела, мора бити независно. Његова улога у подели власти је незаменљива и најбољи је гарант заштите људских права и слобода грађана у једној демократској држави - па тиме и у Републици Србији.

4.1.2. Заштита људских права - после 11. септембра

Службе безбедности у оквиру својих активности, поред примене стандардних мера у прикупљању безбедносно-интересантних података и информација из своје надлежности, како би осујетиле и пресекле одговарајућу антиуставну или криминалну делатност усмерену против одређених добара, која се штите, примењују "посебна овлашћења"⁴⁷⁰, "одговарајуће мере"⁴⁷¹ "посебне поступке и мере"⁴⁷² или "посебне истражне мере и технике"⁴⁷³. Оне се састоје у примени специјалних оперативно-истражних радњи, уз примену мера, метода и поступака, криминалистичких средстава и начина за прикупљање података. Циљ таквих законских овлашћења је усмерен на спречавање или онемогућавање активности које би угрозиле националну безбедност. Од свих побројаних терминолошких одредница, у овом раду, користиће се она која су у нашој стручној пракси најчешће у употреби, а то је: "посебни поступци и мере".

Већ је у Уводном разматрању наглашено да се безбедносна слика света битно изменила након терористичких удара од 11. септембра 2001. године. Најмоћније државе након тих аката схватиле су да су невојне претње (попут међународног тероризма и свих облика организованог криминала) главни проблем глобалне безбедности и да се у супростављању овој пошасту на почетку новог миленијума мора посветити више пажње. У том контексту, како би се предупредиле такве

⁴⁷⁰ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies*, op.cit., pp. 38-42.

⁴⁷¹ Види: Закон о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

⁴⁷² Види: Закон о ВБА и ВОА, "Службени гласник РС", бр. 88/09.

⁴⁷³ Види: Законик о кривичном поступку, Глава XXIXа, "Службени лист СРЈ", бр. 70/01 и 68/02 и "Службени гласник РС", бр. 58/04, 85/05, 85/05 - др. закон, 115/05, 49/07, 20/09 - др. закон, 72/09 и 76/10.

могућности већина држава неминовно је морала ревидирати безбедносне стратегије и своје најмоћније оружје усмерити ка новим безбедносним, односно "невојним" претњама. Уследиле су велике промене у секторима безбедности, па тиме и у обавештајно-безбедносним структурама, односно у самом позиционирању и методологији рада многих служби безбедности.⁴⁷⁴

Да би службе безбедности биле у ситуацији да предупреду такве претње, морају бити бар пола корака испред у софистицираним оперативно-тактичким мерама и методама, користећи као оруђе и моћна техничка достигнућа. Све то у циљу да би својим грађанима и њиховим политичким заједницама обезбедили спокојан живот и благостање, а политичким налогодавцима пружили потребне информације и осујетиле такве претње. То неминовно доводи до повећања овлашћења у примени посебних мера, метода и поступака, као и истражних техника које стоје на располагању савременим службама безбедности. Ту се, пре свега, мисли на употребу специјалних техничких средстава и помагала, како у осујећењу и предупредујућу одређених покушаја, исто тако у процесуирању и кривичном санкционисању таквих делатности. Примера ради, да су службе безбедности САД имале озбиљне и поуздане информације шта ће се десити 11. септембра 2001. године, свакако да би покушале осујетити план терориста. Избегле би се огромне жртве и велика материјална разарања. Исти примери се односе и на терористички акте у Мадриду (Шпанија), Беслану (Русија) 2004, Лондону (Велика Британија) 2006. године и другде у свету. Сасвим логично, намеће се питање: Шта чинити у таквим ситуацијама? Свакако, радити на модернизацији и реорганизацији сектора безбедности и службама безбедности на основу измењених правних аката дати већа и шира овлашћења. Самим тим долази се до апсурдне ситуације: да би заштитили безбедност грађана, националним службама дају се додатна овлашћења за поступања, која треба да наруше загарантована људска права и слободе неких других грађана.⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Само истраживања у погледу увећања буџетских издвајања за неке од водећих земаља у свету указују да су те цифре порасле и по неколико пута. Неке земље су после ових терористичких аката (посебно САД) ревидирале комплетан сектор безбедности, а нарочито обавештајно-безбедносне системе.

⁴⁷⁵ У том случају на сцену ступа кривично законодавство, које на јасан и недвосмислен начин разграничава која су то кривична дела за која је потребно поштрити казнену политику и

Управо због тога долази до изражаја јаснија и доследнија правна регулатива⁴⁷⁶, делотворна контрола и успостављени још јаснији и прецизнији механизми надзора и од стране правосудних институција.⁴⁷⁷

4.2. Ограничавање уставних и људских права и слобода

Законска регулатива такође је потребна да би се одредила или ограничила уставна права појединаца у случајевима који се тичу безбедносних интереса државе. То се може постићи на два начина.

Прво, ограничавањем људских права ради заштите ширих друштвених интереса. Познат пример је ограничавање слободе изражавања припадника служби безбедности⁴⁷⁸ са циљем очувања тајности њиховог рада⁴⁷⁹. Друго, у кризним ситуацијама (ванредно стање и ратно стање), када је национална безбедност озбиљно угрожена, може се дозволити привремено одступање и повреда одређених права. Међутим, према важећим међународним конвенцијама, које је ратификовала и наша земља, постоје и одређена људска права која су неповредива.

предвидети одређене истражне методе, технике и поступке. Нарочито у раној фази превенције (у тзв. преткривичном поступку), где важи мото "боље спречити него лечити". Како би та превенција била успешна потребно је дати јасне налоге службама безбедности и усмерити их, пре свега, на прикупљање података са циљем да се предупредe активности глобалних терористичких организација и међународног организованог криминала у свим облицима.

⁴⁷⁶ Измене и доношење закона којим се регулише поступање служби безбедности, судова и тужилаштва, посебно у оном делу који се односи на борбу против унутрашњег и међународног тероризма и организованог криминала; владине стратегије и уредбе којима се дају смернице националним службама безбедности у размени података са партнерским службама, усмерених на откривање и осујећивање намера међународних терористичких и криминалних група и сл.

⁴⁷⁷ После напада од 11. септембра Већа Европе је сматрало да је неопходно направити попис минималних стандарда којима се треба руководити при давању посебних овлашћења у борби против међународног тероризма. Поменути документ садржи *Смернице о људским правима и борби против тероризма*, које је усвојило Повереништво министара Већа Европе 11. јула 2002. године.

⁴⁷⁸ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies*, op.cit., p. 18.

⁴⁷⁹ Такав случај имамо и у актуелним законима о БИА, ВБА и ВОА (забрана права на чланство у политичким партијама).

4.2.1. Која су људска права неповредива

Према члану 4, став 2 Међународног пакта о грађанским и политичким правима,⁴⁸⁰ не дозвољавају се повреде следећих права:

- право на живот (члан 6);
- право на неподвргавање мучењу или окрутном, нехуманом или понижавајућем поступању или кажњавању (члан 7);
- право на слободу од ропства или служења (члан 8);
- право на слободу и личну безбедност (члан 9);
- право на немогућност кажњавања затвором због неиспуњавања уговорне обавезе (члан 11);
- право на неподвргавање ретроактивним казним мерама (члан 15);
- право на то да пред законом будемо третирани као особа (члан 16);
- на слободу мисли, савести и вере (члан 18).

Што се тиче ограничавања права на међународном нивоу, Европска конвенција о људским правима и основним слободама, на пример, дозвољава ограничавање права на јавно суђење, права на поштовање приватности, као и ограничавање верских слобода, слободе изражавања и удруживања "у складу са законом", као и ограничавања која су "неопходна у демократском друштву", а због очувања интереса националне безбедности.⁴⁸¹ Ако службе безбедности имају законска овлашћења за ометање приватне имовине или комуникација, грађанима треба да буду стављени на располагање правни поступци за подношење притужби у случајевима незаконитог поступања. То је један од начина на које земље потписнице Европске конвенције о људским правима могу испунити своју обавезу да обезбеде ефикасан правни лек за доказиве повреде људских права.⁴⁸²

⁴⁸⁰ Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање или приступање резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200А (XXI) од 16. децембра 1966 године. Ступио на снагу 23. марта 1976. године у складу са чланом 49. Објављен и ратификован у СФРЈ 1971. године; види: "Службени лист СФРЈ - Међународни уговори", бр. 7/71.

⁴⁸¹ Види: члан 6, 8, 9, 10 и 11 Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, "Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/03 и 5/05.

⁴⁸² Види: члан 13 Конвенције.

Под претпоставком да постоји потреба за законском регулативом у ограничавању политичких и људских права, као полазна тачка намећу се два закључка. Прво, службе безбедности морају бити уређене законским прописима, и друго, посебна овлашћења која службе користе морају имати утемељење у закону.⁴⁸³

4.3. Законско утемељење деловања служби безбедности

Многе државе предузеле су озбиљне кораке како би на законит начин уредиле рад својих националних служби безбедности. Такве примере налазимо у законодавству Канаде, Аустралије, Пољске, Босне и Херцеговине, Словеније, Литваније, Естоније, Бугарске, Хрватске, Албаније, Јужноафричке Републике, па и Србије. Међутим, одступања су знатна. Не чуди што је чак и у земљама са дугом демократском традицијом све већи страх од злоупотребе законских овлашћења и спорних појединости у раду служби безбедности које делују у домаћим оквирима. У земљама у транзицији безбедносне агенције често су додатно оптерећене наслеђем репресивног деловања ауторитарних режима у прошлости.⁴⁸⁴

Поред земаља у транзицији, посебно оних из Источне и Југоисточне Европе, и неке друге земље са богатијом демократском традицијом у последњих двадесетак година донеле су нове законе за своје службе безбедности. Такав пример имамо у Великој Британији. Та земља је 1994. године донела нову законску регулативу за своју обавештајну службу МИ6, Законом о обавештајним службама.⁴⁸⁵

У судском предмету *Харман и Хјуит* против Уједињеног Краљевства,⁴⁸⁶ који се позива на Европску конвенцију о људским правима, а у вези са притужбом на тајни надзор и вођење досијеа, што је у супротности са чланом 8 Конвенције, која

⁴⁸³ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal standards and Best practices for Oversight of Intelligence Agencies*, op.cit., p. 19.

⁴⁸⁴ Ибид., стр. 20; опширније о томе речено је у уводном излагању.

⁴⁸⁵ Наведени закон се односи и обухвата и Агенцију за електронско прислушкивање и Штаб за комуникације британске владе (GCHQ).

⁴⁸⁶ Види: Пресуда Европског суда за људска права из 1992, *Харман и Хјуит против УК* (Harman and Hewitt Against UK), 14 EHRR 657, према: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF, op.cit., p. 20.

говори о праву на приватност, непостојање изричитих статутарних одредби о деловању Безбедносне службе Уједињеног Краљевства (МИ5) показало се као пресудно за немогућност доказивања да су поступци службе били "у складу са законом". Постојећа управна одредба, Директива *Maksvel-Fajf* из 1952, није била довољан аргумент за тајни надзор и вођење досијеа, јер није имала снагу закона, јер њен садржај није био правно обавезујући или спроводив.

Поред тога, начином на који је срочена није "довољно јасно одређен опсег и начин на који службена тела слободно одлучују при извођењу активности тајног праћења". После наведене судске одлуке, Уједињено Краљевство је усвојило закон о МИ5 (Закон о безбедносној служби из 1989) и затим и за Тајну обавештајну службу (МИ6) и Штаб за комуникације британске владе (GCHQ).⁴⁸⁷

4.4. Посебна овлашћења којима се нарушавају људска права и слободе

Поштовање и заштита човековог достојанства спада, свакако, у најосновније елементе на којима се базирају људска права и слободе. Људи, по природи ствари, могу бити различити, али су на основу урођених "људских вредности једнаки по свом достојанству и правима".⁴⁸⁸ Уставом Републике Србије јемче се и непосредно примењују међународним правилима општеприхваћена људска и мањинска права и слободе.

Уставом је, такође, регулисано и одступање од начела неповредивости загарантованих људских права и слобода, али искључиво "у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Устав налаже да приликом ограничавања загарантованих људских и мањинских права и слобода, "сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о

⁴⁸⁷ Више о томе види у: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies*, op.cit., p. 19.

⁴⁸⁸ Види: Универзалну декларацију о правима човека, коју је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација 10. децембра 1948. године; Родољуб,Етински, Сања Ђајић, *Међународно јавно право*, пето допуњено и измењено издање, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 375.

суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права".⁴⁸⁹

Пошто су службе безбедности у Републици Србији органи државне управе наведене уставне одредбе, свакако, се односе и на њихово деловање. Познато је да све службе безбедности у свету, па и у Србији, својим активностима нарушавају одређена људска права и слободе.

Из тих разлога, веома је важно појаснити која се то уставна права и слободе ограничавају радом служби безбедности? Дакле, то су, пре свих, неповредивост стана (члан 40 Устава РС), тајност писама и других средстава општења (члан 41 Устава РС) и заштиту података о личности (члан 42 Устава РС). За наведене неповредивости права Устав прописује да је ограничење дозвољено само на основу одлуке суда. Управо, то показује колико је битна и важна улога судске власти у оквиру демократске и цивилне контроле рада служби безбедности.

Зато је улога судова у поступку одобрења, праћења и обустави примене неких од законом предвиђених мера, којима се ограничавају појединачна права и слободе грађана, од изузетне друштвене важности.⁴⁹⁰

4.5. Европски суд за људска права и заштита права на приватност

Европска конвенција о људским правима и основним слободама, у члану 8, наводи да: "Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке. Јавне власти се неће мешати у вршење овог права, сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради

⁴⁸⁹ Види: члан 18, 19 и 20 Устава Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/06.

⁴⁹⁰ Упоредно-правна анализа законодавстава неких других земаља нам указује да је на различите начине решено одобравање посебних поступака и мера. Рецимо, у Великој Британији их одобрава министар, у Словенији и Мађарској председници окружних судови, док у великом броју осталих земаља то је препуштено Врховном суду (Чешка, Црна Гора, Хрватска, БиХ, па и Србија).

спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других"⁴⁹¹. Из поменуте одредбе сасвим јасно произилази да било које мешање у наведена права мора бити регулисано законом.

Веома битан услов, који допушта мешање у загарантована људска права и слободе, представља оправдана друштвена потреба за такво мешање у демократском друштву, односно у циљу превенције одређених негативних аномалија. Али без обзира о каквој појави је реч, постоји јасан захтев, који је присутан и у уставном и кривичном законодавству многих држава, и он подразумева поштовање и остваривање два веома важна принципа - принципа сразмерности и принципа минимализације.⁴⁹²

Принцип сразмерности означава неопходност мешања у загарантована људска права и слободе у оној мери која је потребна ради задовољења оправдане друштвене користи. С друге стране, минимализација подразумева да треба водити рачуна, односно да треба да постоји селективни приступ, за примену једне такве мере када су све друге могућности исцрпљене, те да се мора водити рачуна да се том применом у најмањој могућој мери нарушавају загарантована људска права и слободе.

Веома је важно, да се приликом доношења одлуке за примену неке од расположивих посебних поступака и мера размотри могућност да ли постоје неки други начини или нека друга средства и методе која би била подобнија. Наиме, води се рачуна о томе да се ради постизања одговарајућег циља користе она

⁴⁹¹ Закон о ратификацији европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, "Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/03 и 5/05.

⁴⁹² У члану 20, ст. 1 и 3 Устава Републике Србије се наводи: "Ограничење људских права је дозвољено само у обиму који је неопходан да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву (став 1) и ако не постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (став 3)"; Захтев примерености има три аспекта: (1) постојање разумне везе између оспораване мере и њеног циља; (2) најмање могуће нарушавање права на слободу и (3) добра равнотежа између учинака мере која ограничава и законског циља (канадски Врховни суд). Европска конвенција о људским правима користи начело примерености као средство разјашњавања које треба да ограничи моћ државних тела и осигура бољу заштиту аутономије појединца; види о томе: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, 2005.

средства, поступци и методе, која у најмањој могућој мери и у најкраћем временском року ограничавају појединачна права и слободе.

На сајту Европског суда за људска права (са седиштем у Стразбуру) доступне су пресуде у вези са ограничавањем и заштитом појединачних права на неповредивост и приватност. Познато је да је овај суд у својој досадашњој пракси⁴⁹³ изградио веома јасне правне стандарде, који се између осталог односе и на деловање служби безбедности.⁴⁹⁴ Истина, пресуде овог суда нису обавезујуће, али, у сваком случају, доприносе да се законске одредбе, посебно када је у питању поштовање људских права и слобода, доследније примењују и поштују.

Управо, из тих разлога неки ставови Европског суда за људска права биће посебно анализирани. Нарочито у делу који се односи на примену посебних поступака и мера које се примењују на основу закона о Безбедносно-информативној агенцији и Војнобезбедносној агенцији.

4.6. Законски основ за контролу коју спроводе судске власти

Код многих истраживача који се баве сектором безбедности, па самим тим и службама безбедности, готово увек постоји озбиљна недоумица и неразликовање правних основа за примену одређених смецијалних истражним радњи или правним речником речено посебних доказних радњи (како је то регулисано

⁴⁹³ Европски суд за људска права је судска институција Савета Европе, основана 1959. године, за заштиту права и слобода гарантованих Европском конвенцијом о људским правима (1950). Суд је постао стална институција заштите људских права у Европи 1. новембра 1998. године, када је ступио на снагу Протокол 11 Европске конвенције о људским правима. Пре увођења овог протокола, судску функцију обављала је Европска комисија за људска права, која је основама 1954. године.

⁴⁹⁴ Види следеће пресуде Европског суда за људска права: *Perry против Уједињеног Краљевства*; *Crahi против Италије*; *Malone против Уједињеног Краљевства*; *Halford против Уједињеног Краљевства*; *Khan против Уједињеног Краљевства*; *П.Г. и Ј.Х. против Уједињеног Краљевства*; *Kruslin против Француске*; *Huvig против Француске*; *Rotaru против Румуније*; *Klass против Немачке*; *Kopp против Швајцарске*; *Lavents против Летоније*; *Leander против Шведске*; *Murray против Уједињеног Краљевства*; *Patricia Hewitt и Harriet Harman против Уједињеног Краљевства*; *Atapp против Швајцарске*; *Friedl против Аустрије*, према: Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији и Центар за нову политику, Београд, 2011.

Закоником о кривичном поступку). Зато се улога судских власти у контроли служби безбедности у Србији може посматрати и анализирати у два потпуно различита и одвојена правна режима или поступка.

Један је регулисан и одређен правилима за вођењем кривичног поступка (Кривични законик и Законик о кривичном поступку); а други, на основу закона о службама безбедности (Закон о Безбедносно-информативној агенцији, Закон о основама уређења служби безбедности СРЈ⁴⁹⁵ и Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији).

Савремене службе безбедности својим активностима на различите начине нарушавају загарантована људска права и слободе. Такође, у законодавствима многих држава различито су третиране законске одредбе којима се регулише примена специјалних истражних метода и техника у прикупљању података значајних за безбедност земље. Та материја у правном законодавству државе Србије, на жалост, није на јединствен начин регулисана, као ни термилошке одреднице које се односе на ограничавање уставом утврђених и загарантованих људским права и слобода. У постојећем правном систему Србије уочљиве су различите термилошке и правне одреднице којима се означавају начини на који постојеће службе безбедности ускраћују и ограничавају уставним одредбама загарантована појединачна права и слободе грађана. Из тих разлога и настају одређене недоумице у ком правном режиму и на који начин службе безбедности примењује неке од одобрених и наложених мера. У Закону о Безбедносно-информативној агенцији користи се одредница: "мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења",⁴⁹⁶ док у Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији користи се израз: "тајно прикупљање података применом посебних поступака и мера". У Закону о кривичном поступку (Глава 29а), такве правне радње су означене као: "предузимање мера органа гоњења за доказивање кривичних дела из члана

⁴⁹⁵ Који је важио и примењивао се на војне службе безбедности до доношења новог Закона о БА и ВОА, до 26. октобра 2009. године.

⁴⁹⁶ Види: члан 12 и 13 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

504a",⁴⁹⁷ а нови Законик о кривичном поступку из 2011. године, све те, условно речено, специјалне мере и методе (о којима ћемо касније говорити), које су сврстане у посебно поглавље, означио је као: "Посебне доказне радње".⁴⁹⁸

Улога безбедносних служби у предузимању, односно спровођењу тих мера није иста. На основу одредби Законика о кривичном поступку службе безбедности спроводе налоге судских власти и њихови задаци су извршног карактера. Наиме, ради се о мерама кривичног поступка које службе безбедности (БИА и ВБА) непосредно предузимају на основу предлога тужиоца и писане наредбе истражног судије/судије за претходни поступак.

Док, с друге стране, предузимање посебних поступака и мера на основу законских одредби којим је регулисан рад служби безбедности, само је посредно у функцији кривичног гоњења. Те мере не морају довести до кривичног гоњења. Њихова примена је, пре свега, у функцији обављања послова и задатака који су у надлежности служби безбедности. Основна сврха мера које се примењују у том правном режиму је прикупљање и обрада оперативних података и сазнања ради "заштите безбедности Републике Србије и откривања и спречавања делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије; истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима",⁴⁹⁹ односно "превасходно у превентивне сврхе, са циљем да се предупредe претње које су усмерене према Министарству одбране и Војсци Србије"⁵⁰⁰.

Подаци прикупљени применом тих мера послужиће да изграде степен основа сумње против одређеног лица или групе лица за одређено кривично дело. Тако ће на основу јасних и сигурних претпоставки иницирати и омогућити подношење

⁴⁹⁷ Види: Законик о кривичном поступку Републике Србије, "Службени лист СРЈ", бр. 70/01 и 68/02; "Службени гласник РС", бр. 58/04, 85/05, 115/05, и др. закон, 49/07, 20/09, и др. закон, 72/09, 76/10.

⁴⁹⁸ Види: Законик о кривичном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/11, 101/11 и 121/12.

⁴⁹⁹ Види: члан 2 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

⁵⁰⁰ Види: члан 11, став 2 Закона о ВБА и ВОА, "Службени гласник РС", бр. 88/09 и 55/12 - одлука УС Србије.

кривичне пријаве⁵⁰¹. У том случају, на основу презентованих доказа, тужилаштво одлучује које мере ће затражити да се примене према том лицу или групи лица, али сада на основу Законика о кривичном поступку.

Према томе, примене посебних поступака и мера које службе безбедности предузимају на основу законских одредби којима се регулише рад служби безбедности⁵⁰² су, **превентивног карактера**. Њихов је основни циљ да путем оперативних метода деловања прикупе и обраде податке од значаја за заштиту националне безбедности Републике Србије. Није искључена могућност да на овакав начин прибављени подаци могу довести до покретања кривичног поступка.

Важно је нагласити да прикупљање безбедносно-интересантних података веома ретко је повезано са потребом процесуирања одређеног кривичног дела, већ са потребом да се предупредe и осујете претње делатности екстремиста, терориста или страних држава и међународних организација које су усмерене на заштићена добра (уставно уређење, одбрана и безбедност земље, витални економски и други национални интереси). На основу тако прикупљених података, службе безбедности анализирају и процењују угроженост добара која се штите и предузимају превентивне мере из надлежности и упућују своје анализе и процене највишим доносиоцима спољнополитичких и других државних одлука.⁵⁰³

Управо, сама чињеница постојања различитих правних основа за тајну примену посебних поступака и мера, које у свом раду користе службе безбедности, намеће за потребу да буду анализирани као посебне целине.

⁵⁰¹ Дакле, службе безбедности на основу примењених посебних поступака и мера у тзв. "превентивне сврхе", као и података до којих су приликом примене тих мера дошле, могу поднети кривичну пријаву надлежном јавном тужилаштву. У том случају материјал прикупљен на основу "превентивног поступања" не може послужити као доказно средство на суду.

⁵⁰² Закона о БИА и Закона о ВБА и ВОА, док Закон о службама безбедности СРЈ, односно ДЗ СЦГ није имао одредбе које су се односиле на примену посебних поступака и мера у превентивне (оперативне) сврхе. Изостанак поменутих одредби из тог закона довео је у врло незавидну оперативну позицију тадашњу Војну службу безбедности. Законодавац је после 7 година, у новом Закону о ВБА и ВОА, предвидео одредбе за примену посебних поступака и мера, које ће у овом одељку бити предмет анализе.

⁵⁰³ Кома и на који начин БИА доставља прикупљене податке регулисано је Уредбом о корисницима екстерних информација БИА и врстама едисија, "Службени гласник РС", бр. 83/04 и 52/07.

4.7. Основ за примену посебних поступака и мера

У Републици Србији на основу законских овлашћења⁵⁰⁴ Безбедносно-информативна агенција и Војнобезбедносна агенција имају право на примену посебних истражних радњи или "посебних поступака и мера"⁵⁰⁵. Поред наведених служби такво право има и Министарство унутрашњих послова.⁵⁰⁶ Треба нагласити (што неки аутори пренебрегавају) да Војнообавештајна агенција нема, нити је у ранијем периоду имала, овлашћења да примењује било коју од наведених мера тајног надзора.

Познато је да када службе безбедности посежу за посебним поступцима и мерама, оне применом тих мера задиру у основна људска права и слободе. Та права загарантована су Уставом Републике Србије,⁵⁰⁷ Европском конвенцијом о људским правима⁵⁰⁸ и Универзалном декларацијом о људским правима.⁵⁰⁹

Уставом Републике Србије гарантује се тајност писма и других средстава општења, њихова неповредивост, али се уређује и дозвољава одступање од овог права само на одређено време и искључиво на основу одлуке суда, само када и ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије.⁵¹⁰

⁵⁰⁴ На основу Закона о БИА, Закона о ВБА и ВОА и Законика о кривичном поступку.

⁵⁰⁵ У кривично-процесном законодавству термин "посебне истражње радње" је адекватнији, али с обзиром да ћемо у овом истраживању анализирати и друге аспекте рада дозвољене законима, из тих разлога за све мере и поступке, које у свом деловању користе и примењују службе безбедности биће заједничка одредница "посебни поступци и мере" (где се, пре свега, мисли на "технички метод") који се примењују у прикупљању информација.

⁵⁰⁶ Посебне поступке и мере Министарство унутрашњих послова може примењивати искључиво на предлог тужиоца, а на основу писаног налога истражног судије, сходно одредбама Законика о кривичном поступку.

⁵⁰⁷ Види: Други део - Људска и мањинска права и слободе (члан 18-81) Устава Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/06.

⁵⁰⁸ Усвојена у Риму 4. новембра 1950 године, са каснијим допунским протоколима; код нас је ратфикована 2003, односно 2005. године, "Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/03 и 5/05.

⁵⁰⁹ Усвојена и проглашена Резолуцијом Генералне скупштине УН бр. 217 (III) од 10. децембра 1948. године у Паризу: 48 држава је гласало "за", ниједна "против", док је 8 било уздржаних (укључујући Југославију, Саудијску Арабију, Јужну Африку и СССР).

⁵¹⁰ Види: члан 41 Устава Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/06.

Устав је, дакле, врло јасно и прецизно дефинисао да одступање од основног права може бити засновано само на основу одлуке суда у законом предвиђеној процедури. Тиме је успостављен судски надзор над могућношћу одступања од уставних и законских одредби и њихових евентуалних злоупотреба. Србија је ратификовала Конвенцију уједињених нација против транснационалног организованог криминала са допунским протоколима⁵¹¹ као и Протокол за сузбијање трговином људима, нарочито женама и децом, Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стеченим криминалом,⁵¹² Конвенцију о сузбијању финансирања тероризма.⁵¹³

Законик о кривичном поступку прописује "примену одређених мера органа гоњења за откривање и доказивање кривичних дела из члана 504а Законика". На основу тог Законика "посебна правила поступка" могу се применити за кривична дела организованог криминала, корупције, као и за друга изузетно тешка кривична дела.⁵¹⁴

У кривичном законодавству Републике Србије постојале су раније одређене недоумице када је у питању правно одређење организоване криминалне групе. Законом о кривичном поступку из 2001. године, са каснијим изменама и допунама,⁵¹⁵ као и Националном стратегијом за борбу против организованог

⁵¹¹ Види: "Службени лист СРЈ - Међународни уговори", бр. 6/01.

⁵¹² Види: "Службени лист СРЈ - Међународни уговори", бр. 7/02.

⁵¹³ Види: *ibid.*

⁵¹⁴ Као што су: злоупотреба службеног положаја (члан 359 КЗ), трговина утицајем (члан 366 КЗ), примање мита (члан 367 КЗ) и давање мита (члан 368 КЗ), убиство (члан 113 КЗ), тешко убиство (члан 114 КЗ), отмица (члан 134, ст. 1 до 4 КЗ), разбојништво (члан 206, став 2 КЗ), изнуда (члан 214, ст. 3 и 4 КЗ), фалсификовање новца (члан 223, ст. 1 до 3 КЗ), прање новца (члан 231, ст. 1 до 4 КЗ), неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246, ст. 1 и 3. КЗ), кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије (члан 305, до 321 КЗ), недозвољена производња, ношење, држање и промет оружја и експлозивних материја (члан 348, став 3 КЗ), недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи (члан 350, ст. 2 и 3 КЗ), трговина људима (члан 388, ст. 1 до 6, 8 и 9 КЗ), трговина малолетним лицима ради усвојења (члан 389, ст. 1 и 2 КЗ), међународни тероризам (члан 391 КЗ), узимање талаца (члан 392 КЗ) и финансирање тероризма (члан 393 КЗ), кривична дела против човечности (чланови 370 до 384, члан 385 и члан 386 КЗ), дела кршења међународног хуманитарног права, која су извршена на територији некадашње СФРЈ, од 1. јануара 1991. године, а наведена су у Статуту Међународног кривичног суда за бившу Југославију.

⁵¹⁵ Види: Законик о кривичном поступку, "Службени лист СРЈ", бр. 70/01 и 68/02, "Службени гласник РС", бр. 58/04, 85/05, 85/05 - др. закон, 115/05, 49/07, 20/09 - др. закон, 72/09 и 76/10.

криминала⁵¹⁶ дефинисано је да: "Под организованом криминалном групом подразумева се група од три или више лица, која постоји одређено време и делује споразумно у циљу вршења једног или више кривичних дела за која је прописана казна затвора од четири године или тежа казна, ради стицања, посредно или непосредно, финансијске или друге користи".⁵¹⁷

Анализирајући одредбе Законика о кривичном поступку из 2001. године, са каснијим изменама и допунама, Законика из 2006. године (који никада није заживео), као и најновијег Законика из 2011. године, може се сасвим јасно закључити да је држава проширила примену посебних поступака и мера на много већи број кривичних дела.⁵¹⁸ Стручна јавност је то приметила и изразила је озбиљне замерке и неслагања са том чињеницом.

Тако Момчило Грубач оцењује да је: "Законик о кривичном поступку из 2001. године имао је засебан одељак XXIXа о посебним мерама и овлашћењима органа кривичног гоњења за откривање и спречавање кривичних дела организованог криминала. Новим Законом о кривичном поступку примена ових посебних мера

⁵¹⁶ Влада Републике Србије 26.05.2009. године усвојила је Националну стратегију за борбу против организованог криминала, "Службени гласник РС", бр. 23/09.

⁵¹⁷ Ibid., стр. 3.

⁵¹⁸ Новим Законом о кривичном поступку из 2011. године "посебним доказним радњама" обухваћена су следећа кривична дела: за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности: тешко убиство (члан 114 КЗ), отмица (члан 134 КЗ), приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију (члан 185, ст. 2 и 3 КЗ), изнуда (члан 214, став 4 КЗ), фалсификовање новца (члан 223, ст. 1 до 3 КЗ), прање новца (члан 231, ст. 1 до 4 КЗ), неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246, ст. 1 до 3 КЗ), угрожавање независности (члан 305 КЗ), угрожавање територијалне целине (члан 307 КЗ), напад на уставно уређење (члан 308 КЗ), позивање на насилну промену уставног уређења (члан 309 КЗ), диверзија (члан 313 КЗ), саботажа (члан 314 КЗ), шпијунажа (члан 315 КЗ), одавање државне тајне (члан 316 КЗ), изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпеливости (члан 317 КЗ), повреда територијалног суверенитета (члан 318 КЗ), удруживање ради противуставне делатности (члан 319 КЗ), припремање дела против уставног уређења и безбедности Србије (члан 320 КЗ), тешка дела против уставног уређења и безбедности Србије (члан 321 КЗ), недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја (члан 348, став 3 КЗ), недозвољени прелаз државне границе и кријумчарење људи (члан 350, ст. 2 и 3 КЗ), злоупотреба службеног положаја (члан 359 КЗ), трговина утицајем (члан 366 КЗ), примање мита (члан 367 КЗ), давање мита (члан 368 КЗ), трговина људима (члан 388 КЗ), узимање талаца (члан 392 КЗ) и кривично дело из члана 98, ст. 3 до 5 Закона о тајности података; спречавање и ометања доказивања (члан 336, став 1 КЗ, ако је учињено у вези са кривичним делом из тач. 1 и 2 овог става; неовлашћено искоришћавање ауторског дела или предмета сродног права (члан 199 КЗ), оштећење рачунарских података и програма (члан 298, став 3 КЗ), рачунарска саботажа (члан 299 КЗ), рачунарска превара (члан 301, став 3 КЗ) и неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података (члан 302 КЗ).

постала је саставни део општих правила доказног поступка". Исти аутор сматра: "да та промена није добра, јер тако постаје мање наглашено да се ради о изузетним овлашћењима органа гоњења која су нужна и оправдана у борби против тероризма, организованог криминала и корупције, али не и у случајевима традиционалних кривичних дела".⁵¹⁹

Дакле, посебне истражне мере дефинисане су Закоником о кривичном поступку из 2001. године, са каснијим изменама и допунама⁵²⁰ и Закоником из 2006. године (чија је примена више пута одлагана до 31.12.2009. године, а затим и дуже),⁵²¹ новим Кривичним закоником из 2011. године, Законом о БИА и Законом о службама безбедности СРЈ из 2002. године, као и Законом о ВБА и ВОА из 2009. године.

4.7.1. Посебни поступци и мере на основу ЗКП

Посебни поступци и мере откривања и доказивања кривичних дела на основу Законика о кривичном поступку су:

1. надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања лица (члан 232⁵²² и 504е),⁵²³
2. тајно праћење и снимање;⁵²⁴
3. пружање симулованих пословних услуга и склапање симулованих правних послова (504и);⁵²⁵
4. контролисана испорука (504л);⁵²⁶

⁵¹⁹ Види: Момчило Грубач, "Посебна овлашћења органа кривичног гоњења и уставна права и слободе грађана", у: Мирослав Хацић, Предраг Петровић (урс.), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2008, стр 56.

⁵²⁰ Законик о кривичном поступку, "Службени лист СРЈ", бр. 70/01 и 68/02, "Службени гласник РС", бр. 58/04, 85/05, 85/05 - др. закон, 115/05, 49/07, 20/09 - др. закон, 72/09 и 76/10.

⁵²¹ Да би дочекао судбину да никада не буде ни примењен, јер је у међувремену донешен нови Законик.

⁵²² Поменути члан, као и члан 233 Закона, брисан је Изменама и допунама ЗКП од 3.09.2009. године; види: "Службени гласник РС", бр. 72/09.

⁵²³ У Закоником из 2011. године, та мера је означена: "Тајни надзор комуникације" (члан 166).

⁵²⁴ Поменута мера уведена је као посебна мера Закоником из 2011. године (члан 171).

⁵²⁵ У Закоником из 2011. године, та мера је означена: "Симуловани послови" (члан 174).

5. аутоматско рачунарско претраживање личних и других са њима повезаних података (504љ);⁵²⁷

6. прикривени иследник (504м)⁵²⁸ и

7. сведок сарадник (504о)⁵²⁹.

Последње две наведене мере (прикривени иследник и сведок сарадник) могу бити употребљене само за кривична дела организованог криминала.

Законик о кривичном поступку, који је донешен маја 2006. године и чија примена је више пута одлагана,⁵³⁰ као и нови Законик о кривичном поступку, који је донешен 2011. године, све ове мере сврстао је у јединствено поглавље, као: "Посебне доказне радње".

Треба рећи да раније кривично законодавство није познавало меру надзора и снимања телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања лица.

Закоником о кривичном поступку предвиђено је да предлог за примену мера подноси јавни тужилац (осим мере контролисане испоруке о чијој примени одлучује Републички јавни тужилац). Наредбу за примену доноси истражни судија, односно судија за претходни поступак;⁵³¹ а извршавају је: Министарство унутрашњих послова, Безбедносно-информативна агенција или Војнобезбедносна агенција.

⁵²⁶ У Законику из 2011. године наведена мера садржана је у члану 181.

⁵²⁷ У Законику из 2011. године, та мера је означена: "Рачунарско претраживање података" (члан 178).

⁵²⁸ У Законику из 2011. године наведена мера садржана је у члану 183.

⁵²⁹ Поменута мера није нашла место као посебна доказна радња у ЗКП из 2011. године, већ се у делу Законика (чл. 311-330) који се односи на нагодбу, односно споразуму јавног тужиоца и окривљеног, даје могућност за закључење споразума о сведочењу окривљеног и споразума о сведочењу осуђеног - као сведока сарадника.

⁵³⁰ Да би на крају дочекао судбину да никада не буде примењен, јер је у међувремену донешен нови Законик о кривичном поступку, чија потпуна примена после одређених измена и допуна треба да отпочне 1. октобра 2013. године. Види: Законик о кривичном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/11, 101/11 и 121/12.

⁵³¹ Како је то регулисано новим Закоником о кривичном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/11, 101/11 и 121/12.

Нека од назначених мера се спроводи, ако се оцени да "постоје основи сумње" да је одређено лице извршило неко кривично дело из члана 504а старог, односно из члана 162 новог ЗКП. Посебна правила поступка или посебне доказне радње "могу се одредити "према лицу које је учинило кривично дело или за које постоји основи сумње да припрема кривично дело", под условом, ако се: "на други начин се не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано", односно ако "околности случаја указују да се на други начин кривично дело не би могло открити, спречити или доказати или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност".⁵³²

Закоником је предвиђено да приликом одлучивања о одређивању и трајању посебних правила поступка и посебних доказних радњи орган поступка (истражни судија/судија за претходни поступак) ће посебно ценити да ли би се исти резултат могао постићи на начин којим се мање ограничавају загарантована људска права и слободе, односно права грађана, те да наредба за примену мере мора бити јасно и прецизно образложена, са подацима о лицу према којем се примењује, основи сумње, начин спровођења, обим и трајање и ко ће меру спроводити.

Веома важно је напоменути, да службе безбедности наведене мере могу користити само за она кривична дела која су у њиховој надлежности. Према томе, само одређена кривична дела, наведена у члану 504а, односно у члану 162 ЗКП, су у надлежности БИА и ВБА. Највећи део, који се подводи под класична дела криминала, у надлежности су МУП и полиције.

Одредбама Законика о кривичном поступку дефинисано је на који начин Безбедносно-информативна агенција и Војнобезбедносна агенција у току спровођења примене мера достављају извештаје судији који је издао наредбу и јавном тужиоцу. Тако члан 168 ЗКП из 2011. године предвиђа да се: "о спровођењу тајног надзора комуникације сачињавају дневни извештаји који се заједно са прикупљеним снимцима комуникације, писмима и другим пошиљкама

⁵³² Види: члан 161 Законика о кривичном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/11, 101/11 и 121/12.

које су упућене осумњиченом или које он шаље достављају судији за претходни поступак и јавном тужиоцу на њихов захтев. Поштанска, телеграфска и друга предузећа, друштва и лица регистрована за преношење информација дужна су да државном органу" - у овом случају службама безбедности, "омогуће спровођење надзора и снимања комуникације и да, уз потврду пријема, предају писма и друге пошиљке".

У члану 169 истог закона регулисан је начин на који се остварује проширење тајног надзора комуникације, уколико током спровођења поменуте мере "дође се до сазнања да осумњичени користи други телефонски број или адресу". У том случају, предвиђено је, да БИА или ВОА могу на основу поменутих одредби проширити тајни надзор комуникације и на тај телефонски број или адресу, али да су дужне да о томе одмах обавесте јавног тужиоца. Након пријема обавештења јавни тужилац је обавези да поднесе предлог за проширење поменуте мере. Судија за претходни поступак о томе одлучује у року од 48 часова, од момента пријема предлога, и о томе сачињава службену забелешку. Уколико судија за претходни поступак усвоји предлог и одобри проширење мере тајног надзора комуникација, он ће донети накнадно одобрење за проширење поменуте мере, а уколико се не сагласи и одбије предлог, материјал прикупљен на тај начин му се доставља и он ће га по посебно утврђеној процедури уништити.⁵³³

У члану 170 дефинисано је да се "по завршетку мере тајног надзора комуникације достављају судији за претходни поступак снимци комуникације, писма и друге пошиљке и посебан извештај који садржи: време почетка и завршетка надзора, податке о службеном лицу које је надзор спровело, опис техничких средстава која су примењена, број и расположиве податке о лицима обухваћеним надзором и оцену о сврсисходности и резултатима примене надзора". Такође, законске одредбе пружају могућност судији да може наложити да се материјали настали применом наведених техничких мера у потпуности или само у неопходном обиму репродукују у форми транскрипата.

⁵³³ Види члан 163, став 1 и 2 Законика о кривичном поступку из 2011. године.

Посебно је важна одредба члана 163 новог закона којим је регулисано да ако на бази прикупљеног материјала уз примену неке од посебних доказних радњи јавни тужилац не покрене кривични поступак у року од шест месеци или ако изјави да га неће користити у поступку, односно да против осумњиченог неће захтевати вођење поступка, судија за претходни поступак доноси решење о уништењу прикупљеног материјала. У том случају судија може обавестити лице према коме је спроведена посебна доказна радња тајног надзора комуникације, само уколико су кумулативно испуњена два услова: 1) ако је у току спровођења радње утврђена истоветност лица и 2) ако то не би угрозило могућност вођења кривичног поступка.⁵³⁴ Комплетан прикупљени материјал уништава се под надзором судије за претходни поступак, који о томе саставља записник.⁵³⁵

4.7.2. Кривична дела у надлежности служби безбедности

Треба посебно нагласити, што већи део стручне јавности не може да схвати, да је само један мањи део из палете таксативно набројаних кривичних дела у надлежности служби безбедности. Сасвим оправдана је критика стручне јавности⁵³⁶ да законодавац није водио рачуна када је одређивао врсте кривичних дела која спадају под посебне поступке и мере. Јасно је да се држава повела за чињеницом која је наглашена у уводном делу да је после познатог терористичког акта од 11. септембра 2001. године дошло до несразмерне употребе посебних истражних поступака, како би се предупредило нарастајуће зло тероризма и организованог криминала. Вероватно и из тих разлога повинујући се за решењима у законодавствима других земаља и у поменутом члану отишло се предалеко у

⁵³⁴ У законодавствима многих европских држава постоје одредбе којима је регулисана обавеза обавештавања појединаца над којима су употребљена нека од специјалних истражних мера. Тако у Немачкој, стручно надзорно тело (Комисија Г10) надгледа поштовање ових прописа; више о томе види у: Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, DCAF, Geneva, 2010.

⁵³⁵ У члану 84 новог Законика из 2011. године тај рок је предвиђен. Тако се незаконити докази издвајају из списка, стављају се у посебан запечаћени омот и чувају код истражног судије до правноснажног окончања кривичног поступка. Након тога се уништавају и о томе се саставља записник. Изузетно, незаконити докази могу се чувати до правноснажног окончања судског поступка који се води због прибављања таквих доказа.

⁵³⁶ Види: Момчило Грубач, "Посебна овлашћења органа кривичног гоњења и уставна права и слободе грађана", у: Мирослав Хацић и Предраг Петровић (урс.), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, оп. цит., стр. 58.

нормирању кривичних дела за које се могу употребити посебни поступци и мере. Ако овоме додамо и чињеницу да БИА и ВБА, а нарочито МУП, немају ни одговарајућих техничким могућности, нити кадровских капацитета за примену и обраду превеликог броја наложених специјалних мера, јасно се намеће као чињеница да ће оне бити веома рестриктивне. Све то указује да је у пракси, заиста, тако.

Овде треба истаћи, као идеју, да би било целисходно на једном месту формирати засебан Телекомуникациони оперативно-технички центар који би се бавио техничком применом посебних поступака и мера. Тиме би се на свеобухватан начин створила и могућност да службе безбедности, које су аутономне, у односу једна на друге, као и МУП, формирају заједничко оперативно-контролно тело, које би на основу донетих законских прописа имало спроводбени карактер – примену одобрених мера. Наведено тело или засебна агенција била би аутономна и за свој рад одговорна Народној скупштини, Влади Републике Србије и Савету за националну безбедност. Контролу законитости техничке примене мера спроводио би надлежни скупштински одбор, заједничка комисија служби безбедности и Влада. Сличне примере имамо у државама из најближем окружења (Мађарска и Хрватска).

Када је у питању примена мере надзора и снимања телефонских и других разговора или комуникације, која је и, иначе најчешће у употреби, одредбама закона је прописано да меру одређује истражни судија, на основу предлога јавног тужиоца. У наредби за спровођење мере наводе се подаци о лицу према којем се мера примењује, основи сумње, начин спровођења, обим и трајање мера. На основу старог ЗКП наведена мера може трајати најдуже шест месеци, али се на основу процене суда може продужити још највише два пута у трајању од по три месеца.

У новом ЗКП поменута посебна доказна радња означена је као "тајни надзор комуникације". Може се одредити према одређеном лицу, ако је испуњен општи материјални услов за предузимање посебних доказних радњи и уз испуњење

посебног формалног услова, на образложени предлог јавног тужиоца суд може одредити надзор и снимање комуникације, која се обавља путем телефона или других техничких средстава или надзор електронске и друге адресе осумњиченог и заплену писама и других пошиљки. На основу новог ЗКП одлуку о томе доноси судија за претходни поступак. У новом ЗКП, у основи, задржано је идентично решење, с тим што наведена мера може трајати три, али се може продужавати још три пута по три месеца, односно најдуже до годину дана. У оба законика прописано је да се извођење мера прекида онда када престану разлози за њихову примену. Правним поступком регулисано је да те разлоге цени истражни судија/судија за претходни поступак, на основу садржаја добијених материјала.

У стручној јавности веома често се могу чути опаске да су "важни разлози" за продужење примене неких од речених мера спорни, са аспекта нарушавања људских права и слобода, јер није децидно речено на које се то важне разлоге мисли, када се продужава, рецимо, тајни надзор комуникације. У сваком случају, за претпоставити је, да се ради о судијском уверењу на основу дотадашњих прикупљених доказа. Исто тако, одређене недоумице прави и одредба "спровођење надзора се прекида чим престану разлози за његову примену", која је такође прилично неодређена и оставља могућност за шпекулације. И ова одредба, сасвим сигурно, алудира на чињеницу да је истражни судија/судија за претходни поступак лице које на основу прикупљених доказа процењује и доноси одлуку о обустави или продужетку примене мере.

Треба посебно нагласити да је новим ЗКП из 2011. године, као посебна доказна радња издвојена "тајно праћење и снимање" (тајни звучни и оптички надзор осумњиченог - у старом ЗКП). Поједини критичари оспоравају, са уставно-правног аспекта, примену тајног праћења и снимања, износећи оцене да се та мера злоупотребљава и да се, супротно одредбама члана 40 Устава РС,⁵³⁷ наводно,

⁵³⁷ Члан 40 Устава Републике Србије гласи: "нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Држалац стана и других просторија има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању. Ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока. Без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени су ако је то

користи за тајно снимање и праћење лица у становима.⁵³⁸ Међутим, закон је, полазећи и од уставних ограничења, сасвим јасно предвидео да се та мера не може примењивати у просторијама које су станови. Примера ради, ако постоје индиције да одређена криминална или терористичка група или организација користи изнајмљени приватни стан за припрему и извршење неког кривичног дела, основано се поставља питање да ли се на тај простор може применити мера "тајног праћења и снимања".

У старом ЗКП, у одредби о примени мере надзора и снимања наводи се да се мере: "Снимања из члана 504е став 1. овог законика могу се по наредби истражног судије обавити и на јавним местима и у просторијама које нису станови", чиме је на недвосмислен начин отклоњена свака могућност да се та мера може обавити у становима. Међутим, законодавац овде није дефинисао шта се под станом подразумева: да ли је то простор намењен за становање или простор у коме се фактички живи, односно станује. У сваком случају, такве дилеме требале би бити отклоњене најављеним изменама поменутог Законика.

У члану 171, став 1 новог законика, предвиђено је да се посебна доказна радња "тајно праћење и снимање" може предузимати искључиво за "откривања контаката или комуникације осумњиченог на јавним местима и местима на којима је приступ ограничен или у просторијама, осим у стану". Из поменуте одредбе јасно се може видети неприкосновеност стана и тиме су лишене све врсте шпекулација да се ова и мера може примењивати и у становима.

Нови Законик о кривичном поступку из 2011. године код примене посебне доказне радње - "Тајни надзор комуникације", предвиђа да наредба треба да "садржи расположиве податке о лицу према којем се тајни надзор комуникације одређује, законски назив кривичног дела, означавање познатог телефонског броја или адресе осумњиченог, односно телефонског броја или адресе за коју постоје

неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом".

⁵³⁸ Види: Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит., стр. 80-81.

основи сумње да је осумњичени користи, разлоге на којима се заснива сумња, начин спровођења, обим и трајање посебне доказне радње". У том поступку, уколико се дође до сазнања да осумњичени користи други телефонски број или адресу, БИА или ВБА ће проширити тајни надзор комуникације и на тај телефонски број или адресу и о томе ће одмах обавестити јавног тужиоца.⁵³⁹

По пријему обавештења јавни тужилац ће одмах поднети предлог да се накнадно одобри проширење тајног надзора комуникације. О предлогу одлучује судија за претходни поступак у року од 48 часова од пријема предлога и о томе саставља белешку у записнику. Уколико судија за претходни поступак не одобри проширење мере надзора комуникације, материјал прикупљен на тај начин се доставља судији за претходни поступак, који га на прописан начин уништава. О том поступку сачињава се посебан записник.⁵⁴⁰

Законик о кривичном поступку из 2006. године у члану 146, став 7, предвиђао је да "овлашћена службена лица полиције, односно Безбедносно-информативне агенције могу, ради извршења посебне доказне радње из става 1 овог члана,⁵⁴¹ тајно ући у стан или друге просторије и у њих, односно у предмете који се у њима налазе, поставити техничке уређаје ради спровођења радње из става 1. овог члана или, по потреби, предузети радње одржавања већ постављених таквих уређаја".

4.8. Примена посебних поступака и мера на основу закона о службама безбедности у Републици Србији

Већ смо рекли да суштинско обележје деловања служби безбедности чини примена најразличитијих оперативних метода, мера, радњи и поступака. Основна сврха тог деловања предузима се у циљу прикупљања, обраде и анализирања

⁵³⁹ Види: члан 169 ЗКП, "Службени гласник РС", бр. 72/11, 101/11 и 121/12.

⁵⁴⁰ Ibid.

⁵⁴¹ "Истражни судија, на писмени и образложени предлог јавног тужиоца, може наредити надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичко снимање, односно лоцирање у простору и праћење помоћу електронских уређаја лица за која постоје основи сумње да су учинила кривична дела" - (став 1).

одређених података, како би се заштитили државни интереси и национална безбедност. Треба подсетити да службе безбедности у коришћењу најразноврснијих оперативних мера, метода и поступака, које им стоје на располагању, на најразличитије начине долазе до тражених података, и то:

- прикупљањем из јавних извора;
- прикупљањем путем тајне сарадње "од живих извора";
- применом техничких мера и метода "технички метод";
- разменом података са партнерским службама.

Посебни поступци и специјалне мере и радње које предузимају службе безбедности представљају веома битан сегмент рада сваке службе безбедности. Ако би се укинуле могућности да у раду користе најразноврсније оперативне мере, радње и методе, као и најразноврснија техничка достигнућа за прикупљање података, изгубила би се њихова основна специфичност и не би постојала битна разлика у односу на полицијске послове.

Оно што, свакако, треба нагласити да, примена свих истражних мера, метода и поступака мора бити регулисана законом и никако не би смела бити препуштена неким интерним и произвољним правилима служби безбедности. Зато закони који уређују услове, начин и примену посебних поступака и мера морају бити прецизни, свеобухватни и јасни, како би спречили могућности за злоупотребе. Они морају бити предвидиви и за сваког појединца, од непосредног извршиоца, преко високих руководилаца, до директора, министара и председника Владе, како би свако знао какве последице могу уследити у случају одређених противзаконитих радњи и злоупотреба. Уз то, примена тих мера мора бити подвргнута разноврсним и разноврсним механизмима контроле свих сегмената власти.

Треба рећи да нису све оперативне мере, радње и методе које у својим активностима примењују службе безбедности подложне судском поступку. Само одређене, законом прописане мере, захтевају да се спроведе утврђени судски

поступак како би их на "основу одлуке суда" могле применити службе безбедности. Читав спектар мера којима службе прикупљају податке могуће је разврстати у две групе: "оне чијим се коришћењем мање или незнатно задире у индивидуална права и слободе и оне чијим се коришћењем привремено и без сазнања лица ограничавају поједина од зајемчених индивидуалних права и слобода, нарочито право на приватност".⁵⁴²

Пажљивим анализирањем појединих одредби Закона о Безбедносно-информативној агенцији може се утврдити да је врло уопштено прописано које посебне поступке и мере ова служба безбедности примењује.⁵⁴³ У Закону је употребљен израз "да се према одређеним физичким и правним лицима предузму одређене мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења"⁵⁴⁴. Међутим, које су то мере, на који начин и којим средствима се оне могу предузимати у поменутом закону је то прилично уопштено учињено⁵⁴⁵. У Закону о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији (донешен 7 година касније) конкретно се наводи који су то посебни поступци и мере за које је неопходно одлучивање суда. У том смислу, предвиђене су следеће мере: тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава; тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући и тајни надзор садржаја телекомуникација и информационих система; тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета.⁵⁴⁶

⁵⁴² Види: Богољуб Милосављевић, "Овлашћења полиције и других државних органа за тајно прикупљање података - домаћи прописи и европски стандарди", у: Мирослав Хацић, Предраг Петровић (урс.), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2008, стр. 59-75.

⁵⁴³ Тај закон није ни регулисао примену посебних поступака и мера на основу одлуке суда, већ само у превентивне сврхе за потребе Агенције.

⁵⁴⁴ Види: члан 13 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

⁵⁴⁵ Види: пресуду *Malone против Уједињеног Краљевства* у којем поступку је Европски суд за људска права стао на становиште да је дошло до повреде члана 8 ЕКЉП због неразумљивости и непоузданости одговарајућих домаћих прописа примењивих у том тренутку. Такође, у предмету *Khan против Уједињеног Краљевства*, суд је утврдио повреду члана 8 Конвенције из разлога што је употреба средстава за прислушкивање од стране полиције била регулисана само смерницама Министарства унутрашњих послова, које нису биле на нивоу закона, према: Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији и Центар за нову политику, Београд, 2011.

⁵⁴⁶ Види: члан 12 и 14 Закона о ВБА и ВОА, "Службени гласник РС", бр. 88/09.

У оба закона на идентичан начин регулисана је процедура око подношења предлога за примену посебних поступака и мера. Директори служби безбедности (БИА и ВБА) предлог подносе председнику Врховног касационог суда Србије. О поднетом предлогу председник Врховног касационог суда или судија којег овласти да поступа у том предмету, доноси коначну одлуку. Предвиђене су и посебне ситуације, које се односе на разлоге хитности, пре свега, које се односе на унутрашњи или међународни тероризам. У таквим случајевима закон дозвољава примену мера по решењу директора службе безбедности, али уз претходно добијену писмену сагласност председника Врховног касационог суда.⁵⁴⁷

Такође, у оба закона, на исти начин, је предвиђено трајање одобрене мере до шест месеци, која се, на основу новог предлога, може продужити најдуже на још шест месеци.

4.8.1. БИА - основ за примену посебних поступака и мера

На основу закона који регулише рад БИА примена посебних поступака и мера, које ова служба може под одређеним условима да користи, дефинисане су у члановима од 13 до 15 тог закона.

У члану 13 регулисано је да: "директор Агенције може, ако је то потребно из разлога безбедности Републике Србије, својим решењем, а на основу претходне одлуке суда, одредити да се према одређеним физичким и правним лицима предузму одређене мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења, у поступку утврђеним овим законом".

Као што је раније речено, у закону се не наводи који су то посебни поступци и мере које ова служба примењује, већ се користи уопштена формулација: "мере

⁵⁴⁷ У Информатору о раду БИА, који је ажуриран 20. априла 2013. године, на страни 14 и 15, презентован је одговор једном новинару, а на основу члана 16 Закона о приступу информацијама од јавног значаја, у коме се каже да ова служба безбедности у 2007, 2008, 2009. и 2010. години није ни у једном случају тражила нити користила право за хитну примену мера.

којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења". Та мера доводи се у директну везу са чланом 41 Устава Републике Србије.⁵⁴⁸

Дакле, утврђено је да директор Агенције подноси писмени и образложени предлог, а да председник Врховног касационог суда, односно судија који је овлашћен да поступа по том предмету, има рок од 72 часа, у коме треба да одлучи о предлогу за примену мере. Поступком је предвиђено, да предлог треба да садржи податке и чињенице које су од значаја за одлучивање о примени мере. У случају неприхватања предлога, председник Врховног касационог суда, односно поступајући судија, у образложењу одлуке наводи разлоге одбијања. Законом је регулисано да одобреме мере могу се примањивати шест месеци, те да се на основу новог предлога могу продужити, још једном, најдуже на шест месеци.⁵⁴⁹

Такође, истим законом уређено је да БИА може започети примену посебних поступака и мера и без претходне одлуке суда, а на основу решења директора Агенције, с тим што је потребно прибавити претходну писану сагласност председника Врховног касационог суда. Ради се о изузетно хитним и ретким случајевима, који се могу односити на унутрашњи и међународни тероризам⁵⁵⁰. Од момента када је добијена (преузета) претходна писмена сагласност, почиње да тече време од 24 часа у којем је Агенција дужна да поднесе редован предлог за примену мере. Рок за доношење одлуке о наставку или обустави примени мера је 72 часа. Он почиње да тече од момента подношења предлога. Одлука о обустави примене мера мора бити писмено образложена⁵⁵¹

⁵⁴⁸ "Тајност писама и других средстава комуницирања је неповредива. Одступања су дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом."

⁵⁴⁹ Види: Члан 14 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

⁵⁵⁰ Није згорега подсетити какве последице може произвести непредузимање или неприхватање наведене мере од стране надлежне правосудне инстанце. С друге стране, какве могу последице наступити по подносиоца захтева и службу којом руководи, ако би тражена "ad hoc" примена мере била нека врста лажне узбуне. Ко би и у једној и у другој околности преузео одговорност за несавесно поступање. Остаје само да нагађамо. Последњим изменама Кривичног закона, крајем 2012. године, унутрашњи и међународни тероризам означен је термином "тероризам".

⁵⁵¹ Види: члан 15 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09; већи део стручне јавности овакву одредбу сматра непримереном, која оставља могућност за, евентуалне, злоупотребе или, пак, само њено тумачење изазива одређене сумње и недоумице. Зато је треба избегавати, што, колико је познато, је и била досадашња пракса у БИА.

4.8.2. ВБА - основ за примену посебних поступака и мера

На основу закона који регулише рад војних служби безбедности (ВБА и ВОА) предвиђено је да је: "ВБА овлашћена да прикупља податке применом посебних поступака и мера када се не могу прикупити на други начин или је њихово прикупљање онемогућено на неки други начин и може бити у вези са несразмерним ризиком по живот и здравље људи и имовину, односно са несразмерним трошковима".⁵⁵²

Као што је већ речено ранијим законским решењима из 2002. и 2004. године тадашња Војна служба безбедности, односно ВБА није имала законски основ за прикупљање података применом посебних поступака и мера у превентивне сврхе. Треба подсетити да речена војна служба на основу ове законске одредбе податке прикупља и користи како би се предупредиле претње које су усмерене према Министарству одбране и Војсци Србије. Законом је регулисано да, поштујући принципе сразмерности и минимализације, ВБА ће применити посебне поступке и мере којима се најмање задире у Уставом зајемчена људска права и слободе.

Законом о ВБА детаљно су уређене одредбе којима се регулише примена посебних поступака и мера у превентивне сврхе. Прописано је да председник Врховног касационог суда, односно поступајући судија, на основу поднетог предлога директора ВБА, најкасније у року од 24 часа, одлучује поводом поднетог предлога. Ако председник Врховног касационог суда, односно судија који поступа по том предмету, одбије да изда налог за примену тражене мере, ВБА без одлагања о томе обавештава Биро за координацију рада служби безбедности.⁵⁵³

⁵⁵² Види: члан 11 Закона о ВБА и ВОА, "Службени гласник РС", бр. 88/09, 55/12 - одлука УС и 17/13.

⁵⁵³ Овако формирана одредба ствара одређене недоумице. Биро за координацију рада служби безбедности је орган Савета за националну безбедност које оперативно усклађује рад БИА, ВБА и ВОА. Резултат досадашњег рада Бироа су и оперативне-радне групе које свакодневно по одређеним сегментима рада размењују и усаглашавају одређене оперативне податке. Тако да се не види сврха на овакав начин формулисане одредбе.

Исто тако и ВБА може започети примену посебних поступака и мера на основу решења директора ВБА и уз претходну писану сагласност председника Врховног касационог суда, у истом правном режиму како је то предвиђено у Закону о БИА (искључиво ако постоје разлози за хитношћу, а која се нарочито односи на случајеве унутрашњег или међународног тероризма).⁵⁵⁴ Након тога председник Врховног касационог суда, односно судија кога је овластио да поступа по том предмету, на основу уредно поднетог предлога за примену, доноси одлуку о наставку или обустави примене, у року од 24 сата од почетка примене мере. Ако је одлука негативна, директор ВБА је дужан да одмах прекине даљу примену мере и у обавези је да наложи комисијско уништавање прикупљених података. Записник о уништеним доказима доставља се председнику Врховног касационог суда.

4.8.3. Спорне одредбе закона о БИА и ВБА, које се односе на примену посебних поступака и мера

Већ смо раније напоменули да су неки аутори оцењујући и анализирајући начин прикупљања података дошли до закључка да појединим оперативним мерама, радњама и методама које користе службе безбедности постоје облици **незнатног** и **знатног** нарушавања људских права и слобода. У такозвана "незнатна нарушавања" спадају свакодневне оперативне активности којима се служе у оперативном поступању. Док "знатнија нарушавања" којима се ограничавају одређена зајемчена људска права и слободе уређена су оним делом оба закона о агенцијама, као и одредбама Кривичног законика и Законика о кривичном поступку. Дакле, налоге за њихово прикупљање, односно за "незнатне повреде" у свакодневним поступањима издају директори служби безбедности хијерархијски подређеним руководиоцима, а они непосредним извршиоцима.

Из тих разлога, веома је важно да је законом прецизно утврђено који се то подаци и у ком правном режиму се могу прикупљати искључиво на основу одлуке

⁵⁵⁴ Иста законска одредба као и у Закону о БИА.

председника Врховног касационог суда или овлашћеног поступајућег судије. Такође, постоји изражена потреба да се прецизно и на предвидив начин уреди поступак примене посебних поступака и мера служби безбедности, на основу одлуке суда. У пракси, као што је већ речено, примена тих мера према одређеном лицу или групи лица може трајати до шест месеци. На основу новог предлога примена се може продужити, још једанпут, најдуже до шест месеци. У неким државама та мера је нешто рестриктивнија (може се спроводити од три до шест месеци), у појединим највише до једне године (у Великој Британији) док у другим постоји могућност за неограничено продужавање (такав случај, рецимо, имамо у Хрватској и Црној Гори).

Ако се имају у виду и рокови примене мере надзора и снимање телефонских и других разговора или комуникације на основу Законика о кривичном поступку,⁵⁵⁵ а која се, такође, може применити кумулативно, најдуже до 12 месеци. Проста рачуница говори да мера тајног надзора према одређеном лицу може трајати чак и до две године што представља незанемарљив период у којем се ограничава уставом загарантовано право на приватност. Зато је веома важно да се обезбеде задовољавајући правни услови и гаранције за ефикасну и ефективну контролу служби безбедности која се тиче примене посебних поступака и мера. Оваква процедура за одлучивање о примени посебних поступака и мера наишла је на озбиљне критике стручне јавности.⁵⁵⁶

Одредбе Закона о службама безбедности СРЈ из 2002. године омогућавале су примену посебних поступака и мера само на основу Законика о кривичном поступку.⁵⁵⁷ Други правни основ за њихову примену није постојао. Таквим законским решењем тадашњој Војној служби безбедности биле се, такорећи, "везане руке", јер није могла користити посебне поступке и мере у превентивне сврхе. Зато је приликом израде и доношења новог закона о војним службама 2009. године законодавац услишио примедбе и применио слична решења, попут Закона

⁵⁵⁵ У зависности о којем кривичном делу се ради.

⁵⁵⁶ Види: Радмила Дичић Драгичевић, "Посебне истражне мере и њихово коришћење од стране служби безбедности - улога судских власти у надзору ових служби", *Српска правна ревија*, бр. 7/2008.

⁵⁵⁷ Дакле, примена посебних поступака и мера у превентивне сврхе није постојала.

о БИА. Разлика је само у томе што је наведене законске одребе, које регулишу ту материју надоградио и проширио.

Постојеће одредбе закона о БИА. примену посебних поступака мера третирају на прилично нејасан и уопштен начин, прописујући једну уопштenu формулацију: "податке и чињенице које су од значаја за одлучивање о примени мере", тако да остављају могућност за најразличитије процене и недоумице, када је у питању њихова примена. Из тих разлога велика одговорност је стављена у руке председника Врховног касационог суда, односно судије који је одређен да одлучује у том поступку. С друге стране, и онај ко предлаже поменућу меру мора је ваљано образложити, како би могао добити дозволу за примену. Из свих побројаних разлога произилази да је, ипак, веома важна улога Врховног касационог суда, односно поступајућег судије, који има задатак да на бази образложеног предлога донесе мериторну одлуку за примену неке од побројаних мера. С друге стране, ваљало би приликом доношења новог или нових закона о службама безбедности ову материју доследније регулисати, како би послови националне безбедности били успешно обављени, уз поштовање загарантованих људских права и слобода.

Закон о ВБА и ВОА, ипак, нешто прецизније одређују услове у којима се према одређеном лицу или групи лица могу примењивати посебни поступци и мере. Тако је предвиђено да: "садрже назив посебног поступка и мере које ће се примењивати, податке о лицу, групи и организацији према којима ће се примењивати посебан поступак и мера, разлоге због којих се посебан поступак и мера спроводе, као и место и рок трајања примене".⁵⁵⁸

Оно што, такође, у Закону о БИА може да буде спорно, а то је временски рок за одлучивање о примени мера. Наиме, законодавац је предвидео дугачак рок од 72 часа за одлучивање. Ако се узме у обзир да Агенција захтева примену неке од посебних поступака и меру за потребе прикупљања одређених података о лицу или групи лица, те да у таквим ситуацијама веома битан и степен хитности,

⁵⁵⁸ Види: члан 14, став 6 Закона о ВБА и ВОА, "Службени гласник РС", бр. 88/09, 55/12 - одлука УС - И17/13.

постаје сасвим јасно да је тај рок предугачак и да би било целисходно скратити га са 72 на 24 часа. Тим чином престала би и потреба да се у случају изразите хитности директор определи за примену мере, уз претходно добијену сагласност Врховног касационог суда. У Закону о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији прописани рок од 24 часа од подношења предлога за примену посебних поступака и мера чини се сасвим реалним и правовременим.

Заједничка примедба у вези са случајевима примене посебних поступака и мера "из разлога хитности" јесте да оба закона која уређују рад служби безбедности пропуштају да јасно и прецизно одреде и пропишу којим актом служба безбедности треба да тражи од председника Врховног касационог суда издавање претходне сагласности за започињање примене посебне мере, и шта такав акт треба да садржи. Пажљивим читањем постојећих законских решења произилази да је улога председника Врховног касационог суда у конкретном случају да обезбеди искључиво формалну сагласност без улажења у суштину захтева за применом мере. Коначно, ниједан од поменутих закона не предвиђа било какву сталну судску контролу по већ одлученом предлогу за примену мера, дужност извештавања председника Врховног касационог суда од стране службе безбедности у току и по окончању примене посебних поступака и мера, нити прописује евентуално преиспитивање по службеној дужности већ донетих одлука од стране Председника Врховног касационог суда. Све ово доводи до исувише велике дискреције служби безбедности и сумње у делотворности судске контроле, као и могуће арбитрарности у поступку одлучивања и примене посебних мера и поступака, а што потенцијално угрожава уставом загарантована права.

Са термилошког аспекта гледано, погрешно је уређено у оба закона (Закон о БИА и Закон ВБА и ВОА), да директори служби безбедности, након донете одлуке о одобрењу, од стране председника Врховног касационог суда, односно поступајућег судије, доносе посебно решење о примени посебног поступка и мере. Сматра се да је одлука председника Врховног касационог суда коначна и да директори служби безбедности не треба да доносе посебан акт о њеном спровођењу. Истина, законодавац је у том делу, свакако, погрешно, јер је могао

доношење решења прописати за судску инстанцу, а руководиоци служби би могли издавати интерни налог за спровођење. Са оваквим законским решењем не слаже се Заштитник грађана, као и један део стручне јавности.⁵⁵⁹

Сасвим је јасно да оскудна законска решења доводе у озбиљну дилему и неугодну ситуацију и подносиоца захтева и доносиоца одлуке за примену посебних поступака и мера. Али полазећи од чињенице да су поступци свих актера, од иницијалног предлога, који не конципирају директори агенција, већ нижи у рангу руководиоци оперативних организационих јединица, успостављајући унутрашњу хијерархијску контролу, те да може да се деси да поједини поступак или мера пролазећи кроз неколико филтера унутар унутрашње хијерархијске структуре веома често, у форми предлога, и не стигне до директора службе безбедности. У институционалном смислу, поступак око предлога за примену мера у унутрашњој хијерархији служби безбедности веома је компликован и подлеже врло ригорозној субординационој филтрацији.

Директор службе безбедности не може тек тако предложити председнику Врховног касационог суда примену мере према одређеном лицу или групи лица, а да пре тога нема јасан и добро припремљен предлог за примену. Не треба заборавити да поред надлежности судске инстанце, у овом случају Врховног касационог суда, контрола рада служби безбедности потпада и под парламентарни Одбор за одбрану и безбедност, Савет за националну безбедност, те Владу Републике Србије, независне државне институције и цивилни сектор и јавност. Тако да поред директне надлежности у овом поступку која је намењена судској власти, постоје и други облици прилично испреплетених механизма, који ће свако са своје стране, допринети да службе безбедности буду ваљано и на законит начин контролисане од свих актера демократског и цивилног друштва.

Међусобна координација и рад ових служби неопходна је ради заштите и безбедности Републике Србије, њеног уставног поретка, те сузбијања и

⁵⁵⁹ Види: Извештај о превентивној контролној посети Заштитника грађана БИА - са препорукама и мишљењима; као и: Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији и Центар за нову политику, Београд, 2011.

откривања организованог криминала, тероризма, као и кривичних дела против човечности и међународног права. Све службе безбедности задужене су како за безбедност тако и за борбу против организованог криминала и тероризма. Експанзији организованог криминала и тероризма у великој мери доприноси развој високих технологија, отварање граница, транспарентност финансијског сектора, као и сиромаштво и социјална слабост друштва.

Овде се жели, пре свега, истаћи да је Законом о кривичном поступку дозвољена могућност да службе безбедности спроводе неке од наведених посебних истражних радњи, чиме се рад служби безбедности обавља по одредбама Закона о кривичном поступку. Како Закон о кривичном поступку налаже наредбу суда, примена ових мера истовремено значи и успостављање судске контроле над радом служби безбедности. Препоруке Савета Европе по којој криминалистичке полиције треба да имају потпуно самосталан и од других служби независан систем за примену специјалних мера истражне технике стоји као препорука, јер то обезбеђује бољу контролу од стране суда и законитост рада криминалистичке полиције. Препорука Савета Европе из 1999. и 2002. године, да у "одређеним ситуација" унутрашње службе безбедности могу обављати послове криминалистичких полиција, остављају могућност да службе безбедности, па тиме и БИА и ВБА у супротстављању и борби против организованог криминала, посебно у ситуацији када су виталне функције државе угрожене, обаве у одређеном временском периоду и део од тих послова.⁵⁶⁰

Међутим, да би оствариле своју друштвену улогу службе безбедности у свом раду морају, свакако, примењивати посебне истражне технике, па је судска контрола у одобрењу посебних поступака и мера, тим пре, још значајнија. Као што је већ речено, у домаћој судској пракси до сада су коришћене само мере надзора и снимања телефонских разговора и оптичка снимања лица. Ради се о посебном доказу чије прибављање није у супротности са међународним стандардима (о томе је већ речено) који задире у основна људска права, те је законодавац строго регулисао начин спровођења и судску контролу ове мере.

⁵⁶⁰ Види: тачка 6 *Препоруке 1402* Парламентарне скупштине Савета Европе.

4.9. Примена посебних поступака и мера и заштита података о личности

Подаци о личности уживају уставну, законску и судску заштиту. Право на заштиту података о личности је уставно право. Устав Републике Србије у члану 42 јемчи заштиту података о личности, утврђује да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом. Такође, Устав Србије у истој одредби утврђује да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Србије, на начин који је предвиђен законом. Такође, Устав у члану 42 утврђује да свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе.

Та материја је регулисана Законом о заштити података о личности.⁵⁶¹ Поменути закон има за циљ да сваком појединцу и физичком лицу обезбеди остваривање и заштиту права на приватност и осталих права и слобода. Одредбе тог закона примењују се на сваку аутоматизовану обраду, као и на обраду садржану у збирци података која се не води аутоматизована.

4.10. Основ за заштиту и поштовање приватности комуникација

Устав Републике Србије у члану 41 утврђује да је тајност писама и других средстава комуницирања неповредива, а да су одступања дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом. Кривичним закоником санкционисана је повреда тајности писма и других пошиљки (члан 142 КЗ) новчаном казном или казном затвора у трајању до две, односно три године, као и неовлашћено прислушкивање и снимање (члан 143 КЗ), новчаном казном или казном затвора у трајању до три, односно пет година.

⁵⁶¹ Види: "Службени гласник РС", бр. 97/08 и 104/09.

Закон о електронским комуникацијама,⁵⁶² у циљевима и начелима регулисања односа у области електронских комуникација (члан 3 ЗЕК), уређује да се исти заснивају, између осталог, и на обезбеђивању високог нивоа заштите података о личности и приватности корисника, а у складу са ЗЗПЛ и другим законима. Овим је Повереник, у оквиру свог укупног делокруга рада, надлежан и на заштиту података о личности у електронским комуникацијама (посебно за задржавање података и тајност комуникација).

На основу члана 126 наведеног закона, пресретање електронских комуникација којим се открива садржај комуникације није допуштено без пристанка корисника, осим на одређено време и на основу одлуке суда, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, али то не спречава снимање комуникација и са њима повезаних података о саобраћају, које се обавља ради доказивања комерцијалних трансакција или других пословних односа, у којима су обе стране свесне или би морале бити свесне или су изричито упозорене на то да обављена комуникација може да буде снимљена. Коришћење електронских комуникационих мрежа и услуга ради чувања или приступања подацима похрањеним у терминалној опреми претплатника или корисника, дозвољено је под условом да је претплатнику или кориснику дато јасно и потпуно обавештење о сврси прикупљања и обраде података, у складу са законом којим се уређује заштита података о личности, као и да му је пружена прилика да такву обраду одбије, при чему не спречава техничко чување или приступ подацима у сврху обезбеђивања комуникације у оквиру електронских комуникационих мрежа или пружања услуга које је претплатник или корисник изричито затражио.

На основу члана 127 истог закона, оператор је дужан да омогући законито пресретање електронских комуникација, при чему надлежни државни орган који спроводи послове законитог пресретања дужан је да води евиденцију о пресретнутим електронским комуникацијама, која нарочито садржи одређење акта који представља правни основ за вршење пресретања, датум и време вршења

⁵⁶² Види: "Службени гласник РС", бр. 44/10 од 30 јуна 2010. године.

пресретања, као и да ову евиденцију чува као тајну, у складу са законом којим се уређује тајност података. Када надлежни државни орган који спроводи послове законитог пресретања није у могућности да изврши законито пресретање електронских комуникација без приступа просторијама, електронској комуникационој мрежи, припадајућим средствима или електронској комуникационој опреми оператора, оператор је дужан да о примљеним захтевима за пресретање електронских комуникација води евиденцију, која нарочито садржи идентификацију овлашћеног лица које је вршило пресретање, одређење акта који представља правни основ за вршење пресретања, датум и време вршења пресретања, као и да ову евиденцију чува као тајну, а у складу са законом којим се уређује тајност података. Оператор је дужан да, ради остваривања обавезе омогућавања законитог пресретања електронских комуникација, о свом трошку обезбеди неопходне техничке и организационе услове (уређаје и програмску подршку), као и да доказе о томе достави Републичкој агенцији за електронске комуникације.

На основу члана 128 ЗЕК оператор је дужан да задржи податке о електронским комуникацијама (у даљем тексту: задржани подаци) за потребе спровођења истраге, откривања кривичних дела и вођења кривичног поступка, у складу са законом којим се уређује кривични поступак, као и за потребе заштите националне и јавне безбедности Републике Србије, у складу са законима којима се уређује рад служби безбедности Републике Србије и рад органа унутрашњих послова. Оператор је дужан да задржи податке у изворном облику или као податке обрађене током обављања делатности електронских комуникација и није дужан да задржи податке које није произвео нити обрадио. Задржане податке, оператор је дужан да чува 12 месеци од дана обављене комуникације и на начин да им се без одлагања може приступити, односно да се без одлагања могу доставити на захтев надлежног државног органа.

Надлежни државни орган који остварује приступ, односно коме се достављају задржани подаци, дужан је да води евиденцију о приступу, односно достављању задржаних података, која нарочито садржи: одређење акта који представља

правни основ за приступ, односно достављање задржаних података, датум и време приступања, односно достављања задржаних података, као и да ову евиденцију чува као тајну, у складу са законом којим се уређује тајност података.

Када надлежни државни орган није у могућности да оствари приступ задржаним подацима без приступа просторијама, електронској комуникационој мрежи, припадајућим средствима или електронској комуникационој опреми оператора, оператор је дужан да о примљеним захтевима за приступ, односно достављање задржаних података, води евиденцију, која нарочито садржи идентификацију овлашћеног лица које је приступило задржаним подацима, односно коме су достављени задржани подаци, одређење акта који представља правни основ за приступ, односно достављање задржаних података, датум и време приступања, односно достављања задржаних података, као и да ову евиденцију чува као тајну, а у складу са законом којим се уређује тајност података.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитник грађана су 30. септембра 2010. године поднели Уставном суду заједнички предлог за оцену уставности одредбе члана 128, став 1 и 5 ЗЕК. Став ове две институције је да су наведене одредбе несагласне са одредбом члана 41, став 2 Устава Србије, јер дозвољавају примену посебних поступака и мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације, не само у складу са судском одлуком, већ и без налога суда - када је таква могућност прописана законом, односно на захтев надлежног државног органа. У прилог овом ставу о неуставности тих одредаба говори и одлука Уставног суда ИУз -149/2008 од 28. маја 2009. године, донета на иницијативу Покрајинског омбудсмана за оцену уставности члана 55, став 1 Закона о телекомуникацијама.⁵⁶³ Такође, истим предлогом затражена је и оцена уставности члана 13, став 1, у вези са чланом 12, став 1, тачка 6, односно члана 16, став 2 Закона о ВБА и ВОА,⁵⁶⁴ који предвиђају да ВБА на „основу налога директора или лица које он овласти“ примењује

⁵⁶³ Види: "Службени гласник РС", бр. 44/03 и 36/06.

⁵⁶⁴ Поменуте одредбе Уставни суд Србије прогласио је неуставним 19. априла 2012. године, а након објављивања у "Службеном гласнику РС" од 1. јуна 2012. године оне су стављене ван снаге.

посебне поступке и мере којима се одступа од тајности писама и других средстава комуницирања.⁵⁶⁵

4.11. Упоредно-правна анализа примене посебних поступака и мера у другим државама

Одступање од неповредивости средстава општења у Републици Хрватској уређено је Законом о сигурносно-обавјештајном суставу.⁵⁶⁶ За потребе безбедносних служби Хрватске, установљеним овим законом, техничким делом посла за потребе обе службе, задужен је Оперативно-технички центар за надзор комуникација (образложен налог Врховног суда Хрватске на писани предлог СОА или ВОА). Старешина агенције (директор) или лице које он овласти, доставља писани предлог Врховном суду Хрватске. За примену мере потребан је образложен налог Врховног суда Хрватске. Основ за одступање од начела неповредивости средстава општења представљају потребе националне безбедности.

На основу члана 33 Закона СОА може према грађанима примењивати мере тајног прикупљања података којима се привремено ограничавају нека уставна људска права и основне слободе, док ВСОА може примењивати мере тајног прикупљања података којима се привремено ограничавају нека уставна људска права и основне слободе само према запосленицима, односно припадницима Министарства обране и оружаних снага. Мере тајног прикупљања података којима се привремено ограничавају нека уставна људска права и слободе могу се спроводити ако се подаци не могу прикупити на други начин или је њихово прикупљање повезано с неразумним тешкоћама. Ако постоји могућност избора између више мера тајног прикупљања података, применит ће се мера којом се мање задире у Уставом заштићена права и слободе.

Под мерама тајног прикупљања података Закон препознаје:

⁵⁶⁵ Реч је о листинзима остварених телефонских разговора, без задирања у њихов садржај.

⁵⁶⁶ Види: "Народне новине РХ", бр. 79/06 од 17.07.2006. године.

1. тајни надзор телекомуникацијских услуга, делатности и промета:

а) тајни надзор садржаја комуникација;

б) тајни надзор података о телекомуникацијском промету;

ц) тајни надзор локације корисника;

д) тајни надзор међународних телекомуникацијских веза;

2. тајни надзор над поштанским и другим пошиљкама;

3. тајни надзор и техничко снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета;

4. тајно праћење и мотрење уз светлосно снимање особа у отвореном простору и на јавним мјестима;

5. тајно праћење и мотрење уз звучно снимање садржаја комуникација особа у отвореном простору и на јавним мјестима;

6. тајни откуп докумената и предмета.

Предлог за примену мера и налог за примену мера тајног прикупљања података мора да садржи ознаку мере која ће се примењивати, ознаку физичке или правне особе према којој ће се мера примењивати, образложење разлога због којих се мера спроводи и потребе њезиног предузимања и рок трајања мере. Ако се предлаже и допушта предузимање више мера, морају бити наведени подаци за сваку меру. Службене и друге особе које суделују у поступку одлучивања и у предузимању мера дужне су да као тајну чувати све податке које се односе на овај поступак.

У Словенији надзор над комуникацијама регулисан је Законом о казненом поступку, Законом о СОВА и Законом о одбрани. На основу Закона о СОВА контролу телекомуникација, на предлог директора СОВА, одобрава председник Окружног суда, месно надлежан на основу седишта службе безбедности. Основ за примену посебних поступака и мера је постојање опасности за угроженост државе и њених виталних интереса.

Одредбама Закона о *Slovensku obveščevalno-varnostnu agenciju*⁵⁶⁷ из 1999. године, припадници ове службе овлашћени су да примењују прикривене превентивне мере, у циљу заштите словеначке националне безбедности, уставног поретка, политичких и привредних интереса. Једна од тих прикривено-превентивних мера је прислушкивање међународних телекомуникационих канала, али само према унапред неодређеним корисницима, који не смеју да имају прикључак на подручју Републике Словеније. Примену ове мере одобрава само надлежни председник окружног суда на предлог директора безбедносне агенције. Мера се може применити уколико постоји озбиљна вероватноћа да предстоји опасност за безбедност државе, која произлази из: противзаконите делатности, усмерене на угрожавање суверенитета, независности, државног јединства и других стратешких интереса Републике Словеније; противзаконите делатности, планирања и припремања међународних терористичких аката против Републике Словеније или припремање друге врсте насиља против органа државне власти и носиоца јавних функција; шпијунаже; припреме оружаног напада на Републику Словенију и међународне организоване криминалне делатности.

Примена ове прикривене мере ограничена је до три месеца, уз изузетну могућност њеног продужења за још по један месец, али не дуже од шест месеци.

Надзор над законитим спровођењем ове мере обавља специјализовани парламентарна комисија (одбор). Поред тога, директор безбедносне агенције редовно о примени мере извештава председника Владе, председника Републике и председника Словеначког Државног Збора.

Истражни судија може да одобри примену ове мере само ако постоје основани разлози за сумњу да је одређено лице извршило, врши, припрема или организује извршење, каталогски тачно одређеног кривичног дела, уколико постоји основана сумња да је реч о коришћењу или се планира коришћење тачно одређеног телекомуникационог средства (или приватног стана и друге приватне просторије), при чему је могуће основано закључити да се другим, блажим мерама не би

⁵⁶⁷ Види: "Uradni list RS", 23-1115/1999.

могли прикупити очекивани докази или би њихово прикупљање могло да угрози живот и здравље људи. Примена ових иосебних мера временски је ограничена на рок од једног месеца. Из оправданих разлога тај рок може да се продужи у трајању од месец дана, али најдуже до шест месеци. Међутим, важно је напоменути да прислушкивање разговора у приватним просторијама, које су озвучене, не може да траје дуже од три месеца.

Међу земљама кодификованог права интересантан је пример Италије која је својим службама одобрила превентивно прислушкивање телефонских разговора и и-мејлова илегалних имиграната. Такве активности прихватио је Парламентарни комитет за контролу служби безбедности образложивши их као антитерористичке мере.

У Сједињеним Америчким Државама надзор над комуникацијама одобрава Суд за надзор спољних обавештајних служби (FISC).⁵⁶⁸ Основ за одобрење надзора су интереси националне безбедности. ФБИ има овлашћење да наложи задржавање података - листе претплатника, упут за њихове линије, приступ хитним сервисима, историјат коришћења налога, датум и време повезивања, утрошено време по вези, бројеве са којих је успостављена веза, архиву електронске поште и слично, које извршавају провајдери.⁵⁶⁹

У Великој Британији, надзор над комуникацијама регулисан је Законом о пресретању комуникација (ЮСА) из 1985, Законом о истражним овлашћењима (RIPA) из 2000. и Законом о антитероризму, криминалу и безбедности из 2001. године. Законски основ за одступање од начела неповредивости тајности општења су: интерес националне безбедности, спречавање или откривање тежих облика организованог криминала, очување економске стабилности у земљи или имплементација споразума о међународној сарадњи у некој од претходних области. Период за који се одобрава надзор је 6 месеци. Када постоје разлози

⁵⁶⁸ Који има 7 чланова, а којег је законом установио Конгрес САД као посебно одељење Врховног суда.

⁵⁶⁹ Министарство одбране и ЦИА користе системе аутоматског надзора комуникација (попут система „ЕШЕЛОН“ - неселективно прислушкивање по основу задате речи).

заштите националне безбедности и очување економске стабилности мера може бити продужена за још 6 месеци, односно 3 месеца за откривање тежих облика организованог криминала, која се може продужити за још 3 месеца.

Треба подсетити да до пресуде Европског суда за људска права у случају Малоне из 1984. године, у Великој Британији није постојао ни један пропис који се односио на регулисање телефонског прислушкивања. Наиме, неписани енглески устав има недостатак, што у ситуацијама, у којима треба решити сукоб између јавног интереса за истраживањем криминалног догађаја и заштите приватних интереса, не постоји могућност ослањања на неку позитивну норму. већ се она мора изводити из обичајног права и других правних извора. Британска влада је ту меру дуго третирао као допуштено и прихватљиво. Није било уставне норме, која би грађанима гарантовала основно право на тајност личне сфере, па се прислушкивање телефона, тајни надзор и техничко снимање лица и сличне мере нису сматрале кршењем њихових основних права и слобода.

После доношења пресуде Европског суда за људска права у случају Малоне⁵⁷⁰ из 1984. године, којом је Велика Британија осуђена за кршење одредби члана 8 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, парламент је био присиљен да 1985. године донесе Закон о регулисању телефонског прислушкивања (The Interception of Communications Act). Међутим, како је опште

⁵⁷⁰ Трговцу антиквитетима Малонеу била је случајно позната околност да се над његовим телефоном примењивао надзор и техничко снимање телефонских разговора на захтев полиције, а на основу одобрења премијера, због сумње на утају. Поводом његове тужбе, којом је тражио одштету од Метрополитен полиције, Високи суд Британије је донео одлуку о одбијању тужбеног захтева, прогласивши полицијске мере законитим, зато што није нашао ограничења у том полицијском овлашћењу. Малоне се затим обратио Европској комисији за људска права, која је 1983. године предмет доставила на одлучивање Европском суду за људска права. Пресудом Европског суда 1984. године, једиогласно је одлучено да се у конкретном случају надзора телефонских комуникација, радило о повреди одредбе из члана 8 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У образложењу своје одлуке суд је навео да се овим чланом заштићено право може ограничити, под основним условом, ако је предвиђено закључком или у англо-америчком. правном подручју неписаним правом, али да је такав закон несопојив са владавином права, када би се овлашћења које закон даје органима извршне власти тумачила као неограничена. Такав закон не пружа довољну заштиту од полиције, тј. ако није прецизно формулисано такво овлашћење органа државне власти, што у конкретном случају није било видљиво, јер тадашњи енглеско право није познавало мере и модалитете ограничења Европском конвенцијом заштићених права грађана, као ни легитимност циља који би се применом посебних истражних мера требало постићи и на тај начин омогућава неуједначена и несразмерна поступања органа државне власти, О овоме више у: P. Kempes, A. Systematic Guide to the Case - Law of the European Court of Human Rights, 1960-1994, Volume 1, The Hague, Boston, London, 1995.

становиште енглеског уставног права на снази, проблем и даље остаје у погледу других тајних полицијских мера и истражних радњи као што су оптички и акустички уређаји за тајна снимања и надзор, употребе прекривених иследника и слично. Једино правно средство које преостаје грађанима, који сматрају да су повређена њихова основна права и слободе, јесте покретање грађанског парничног поступка за накнаду штете.

У законима Велике Британије та материја није посебно правно регулисана. Неке одредбе о употреби прислушне и друге опреме налазе се у сасвим непримереним законима, попут Закона о бежичној телеграфији из 1949. и 1967. године.⁵⁷¹ Приликом израде новог закона (Закон о прислушкивању, односно пресретању комуникација из 1985), надлежни законодавни одбори сматрали су како за то нема потребе. Упркос томе, неке одредбе о заштити права грађана накнадно су, ипак, под притиском јавности, биле унете у нови законски акт. После неколико допуна поменути закон и данас представља окосницу правила о деловању британских служби безбедности у прикупљању информација.

Дакле, када је у питању нарушавање тајности средстава општења постоје и методи који се сматрају мање инвазивним, попут разних претплатничких евиденција, приступа хитним службама, бесплатан приступ служби претплатничким евиденцијама и задржавање остварених комуникација на одређено време.

У смислу начела регулисања надзора над комуникацијама, као методу тајног прикупљања података, постоје неке опште правилности: предлог за надзор над комуникацијама подноси функционер надлежне агенције (једино је у Хрватској ово право преносиво на "лице које он овласти") о предлогу за примену надзора над комуникацијама одлучује (или налаже) суд, углавном Врховни (изузев у Словенији и Мађарској где одлучују окружни судови).

⁵⁷¹ BAXTER, STATE SECURITY, PRIVACY AND INFORMATION 96 (*Wireless Telegraphy Acts of 1949 and 1967*).

Специфична је по томе и Велика Британија, где одлуку за примену посебних мера и поступака доноси министар (због специфичности политичког уређења разматра се увођење централизоване канцеларије Комесара, око чега се још води расправа). Све земље, без разлике, сматрају као разлог основ сумње да је угрожена национална безбедност (у приближно сличним формулацијама) довољан основ за одступање од начела неповредивости тајности општења и примену посебних поступака и мера.

Углавном, прави се разлика између надзора над комуникацијама за потребе вођења кривичног поступка и за потребе носилаца послова националне безбедности, односно примене мера у превентивне сврхе. Период на који се може одступити од начела неповредивости тајности општења варира између 3 и 6 месеци до годину дана, а у неким државама и неограничено пута мера се може продужавати (у зависности од степена угрожености добара који се штите). Најчешће, парламентарна контрола спровођења одобрених мера подразумева контролу законитости, али не и сврсисходности (због чега се у многим представничким телима воде жестоке дебате о могућим злоупотребама).

Контрола коју спроводе извршне власти над применом ове мере није видљива у општим прописима (изузев донекле у САД, где Главни тужилац подноси извештај о одобреним мерама Конгресу и расправе које се воде у Великој Британији да би посебан Комесар требало да буде уведен ради издавања одобрења).

ПЕТИ ДЕО

5. Контрола коју спроводе независне државне институције

5.1. Независне државне институције и службе безбедности

Веома значајну улогу у контроли служби безбедности имају и независне државне институције – Заштитник грађана (омбудсман),⁵⁷² Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државна ревизорска институција.

Омбудсман покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи. Важност ове институције огледа се у томе што она не контролише само формално поштовање закона, већ и етичност, непристрасност и коректност у раду, као и поштовање достојанства појединца у контакту са јавном администрацијом.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности треба да допринесе уклањању традиционалне затворености служби безбедности, као и јачању капацитета јавности неопходних за контролу њиховог рада.

Државна ревизорска институција има веома важну улогу у контроли трошења буџетских средстава свих државних органа, па самим тим има право увида и у структуру буџета служби безбедности.

Полазећи од чињенице да се ради о новоформираним институцијама, још увек је рано доносити оцену о њиховом раду. "Ипак, досадашње искуство, посебно оно које се односи на Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, указује нам на то да се пред институције које треба да контролишу

⁵⁷² Омбудсман је независни државни орган који представља специфичан вид спољне контроле рада управе. Формиран је ради заштите и унапређења слобода и права човека, а делује ауторитетом своје јавне функције. Свако физичко или правно, домаће или страног лица, које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права може да поднесе притужбу Заштитнику грађана.

органа јавне власти веома често постављају препреке још у фази формирања, попут оних као што су кашњење приликом одобравања акта о систематизацији и приликом доделе одговарајућих просторија или финансијских средстава за рад. Те препреке често постају сразмерно веће онда када се покаже да нека институција заиста делује независно од политичких структура, као и онда када свој посао ради савесно и одговорно."⁵⁷³

Канцеларија омбудсмана има право да врши истраживања и извештавања о жалбама и притужбама грађана и јавности које се односе на неку од служби безбедности. Омбудсман је независан државни званичник који истражује у име подносиоца жалбе, обично се фокусирајући више на процедуралне и административне пропусте него на правна питања и који обично заврши ангажовање препоруком за решавање проблема, а не неким обавезујућим правним леком.⁵⁷⁴

Други тип независног надзорног органа је национална ревизорска служба која је независна од сва три сегмента власти у многим земљама, али подноси извештај парламенту. Ефикасна ревизорска служба није одговорна само за финансијске ревизије - ревизију рачуна свих јавних агенција ради утврђивања да ли су сви трошкови били у складу са законом, већ и за вршење ревизија специфичних пројеката, ради утврђивања да ли су средства потрошена на делотворан и сврсисходан начин.⁵⁷⁵

Контролу над радом сектора безбедности јавност у Србији остварује посебно кроз примену Закона о заштитнику грађана⁵⁷⁶, Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁵⁷⁷ и Законом о заштити података о личности.⁵⁷⁸

⁵⁷³ Више о томе види у: Предраг Петровић, *Надзор служби безбедности на Западном Балкану - случај Србија*, Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, 2012, стр. 21-23.

⁵⁷⁴ Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., p. 105.

⁵⁷⁵ Ibid., pp. 113-118.

⁵⁷⁶ Види: Закон о заштитнику грађана, "Службени гласник РС", бр. 79/05 и 54/07.

⁵⁷⁷ Види: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, "Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07 и 104/09 и 36/10.

⁵⁷⁸ Види: Закон о заштити података о личности, "Службени гласник РС", бр. 97/08 и 104/09.

Заштитник грађана има овлашћења да контролише, између осталог, и рад комплетног сектора безбедности, као што су војска, полиција и службе безбедности, са основним циљем да обезбеди поштовање слобода и права грађана. Овај орган такође испитује притужбе које подносе сами припадници снага безбедности. Омбудсман тако може да посећује полицијске станице, војне објекте, безбедносне агенције, а закон гарантује овом независном органу несметан приступ њиховим просторијама, укључујући и места за задржавање, унутар полицијских станица. Заштитник грађана, на основу законских овлашћења, може узимати изјаве, како од запослених у овим институцијама, тако и од лица лишених слободе.

5.1.1. Институција Заштитник грађана (Омбудсман)

На основу писаних докумената утврђено је да је омбудсмана 1809. године по први пут успоставио парламент у Шведској. Иако ова независна институција има најдужу традицију у скандинавским земљама, у каснијем периоду она се проширила и на друге делове света⁵⁷⁹. Овај термин, према Богољубу Милосављевићу, у садашњем времену, најчешће је у употреби "за означавање свих институција различитог назива (омбудсман, парламентарни комесар, медијатор, грађански или народни правобранилац) које врше сличну функцију - функцију парламентарног заштитника права грађана од незаконитог, неправилног и неефикасног рада органа управе и јавних служби".⁵⁸⁰

Садашњи, српски омбудсман, Саша Јанковић, наглашава да ова институција постоји свугде у свету "како би, заједно са другим институцијама заштите права, спречио да се суштина подвргне форми, а грађани самовољи власти".⁵⁸¹ Што

⁵⁷⁹ Након Шведске 1919. године омбудсман је уведен у Финској, затим у Данској (1954), Немачкој (1956), Норвешкој и Новом Зеланду (1962), Великој Британији (1967), САД (1967).

⁵⁸⁰ Види: Богољуб Милосављевић, *Омбудсман - заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 13-14.

⁵⁸¹ Види: Редовни Извештај Заштитника грађана за 2007. годину, Заштитник грађана, Београд, 2007, стр. 4.

значи, да заштитом појединачних права ова независна државна институција, штити општи, односно јавни интерес.

Институција омбудсмана (Заштитник грађана), уведена је у правни поредак Републике Србије, Законом о заштитнику грађана 2005. године.⁵⁸² Међутим, без обзира што је на основу тог закона постојао рок од 6 месеци, да се изабере Заштитника грађана, Народна скупштина именовала га је тек у јуну 2007. године.

Новим Уставом из 2006. године институција омбудсмана - Заштитника грађана подигнута је на уставни ниво.⁵⁸³ Највишим правним актом предвиђено је да је Заштитник грађана независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.

Поред наведених овлашћења, Законом је регулисано да није овлашћен и не може да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, председника Владе, председника Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.⁵⁸⁴ Заштитника грађана бира и разрешава Скупштина. Ужива имунитет истоветан имунитету народног посланика. О Заштитнику грађана се доноси посебан закон.

Уставом је утврђено да је основни задатак Заштитника грађана да контролише рад и поступања органа државне управе, односно органа јавне власти. Пошто су и службе безбедности, истина, специфични органи државне управе,⁵⁸⁵ из тога, дакле, проистиче да Заштитник грађана у оквиру својих законских надлежности врши и „контролу” служби безбедности у Србији. Поред тога, његова обавеза је да бави и заштитом и унапређењем људских и мањинских слобода и права. Појам грађанин не обухвата само свако физичко лице већ и свако домаће и страно правно лице о чијим правима одлучују органи државне управе. Заштитник

⁵⁸² Види: Закон о заштитнику грађана, "Службени гласник РС", бр. 79/05, 54/07.

⁵⁸³ Види: члан 138 Устава Републике Србије, "Службени гласник РС", 98/06.

⁵⁸⁴ Види: Члан 17, ст. 3 Закона о заштитнику грађана, "Службени гласник РС", бр. 79/05, 54/07.

⁵⁸⁵ БИА као посебна организација Владе Републике Србије, а две војне службе (ВБА и ВОА) као органи управе у оквиру Министарства одбране.

грађана је независан и самосталан у обављању послова и нико нема право да утиче на његов рад. У обављању послова из своје надлежности поступа у оквиру Устава, закона и других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права. За свој рад одговара Народној скупштини.⁵⁸⁶

Законом из 2005. године је регулисано да Заштитника грађана бира парламент, већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора Народне скупштине надлежног за уставна питања. Заштитник грађана се бира са мандатом од пет година. Законом је предвиђено да исто лице може бити највише два пута узастопно бити бирано на ову функцију. За Заштитника грађана може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава следеће услове: да је дипломирани правник, да има најмање десет година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из његове надлежности, да поседује високе моралне и стручне квалитете и да има запажено искуство у заштити права грађана.

У обављању законом утврђених послова Заштитник грађана има четири заменика, за различите области, који му помажу у обављању послова, а у оквиру овлашћења која им он пренесе. Заменике, такође, бира Скупштина, на предлог Заштитника грађана, на исти временски период (пет година). Исто лице може највише два пута узастопно бити бирано на ову функцију. Заменици морају да испуњавају посебне услове за избор, сличне онима који се захтевају за избор Заштитника грађана. Функција Заштитника грађана, односно заменика Заштитника грађана, неспојива је са обављањем друге јавне функције или професионалне делатности, као и неких других дужности или послова који би могли утицати на њихову самосталност и независност. Такође је прописано да не могу бити чланови политичких странака и не могу давати изјаве политичке природе.

Поред надлежности везаних за заштиту права грађана у његовом делокругу је и контрола рада органа државне управе; контрола рада органа надлежног за правну

⁵⁸⁶ Види: члан 1, 2 и 3 Закона о заштитнику грађана, "Службени гласник РС", бр. 79/05, 54/07.

заштиту имовинских права и интереса Републике Србије; контрола рада других органа и организација као и контрола предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана има статус овлашћеног предлагача у законодавном поступку, али само у оквиру својих надлежности. Има право да у областима у којима се протеже његова надлежност предлаже Народној скупштини доношење одређених закона. Такође, он има и статус овлашћеног предлагача у поступку оцене уставности и законитости одређених правних аката пред Уставним судом Србије.⁵⁸⁷

5.1.1.1. Надлежности Заштитника грађана

На основу уставних и законских овлашћења надлежности Заштитника грађана могу се поделити на неколико група:

Прву групу, чине опште надлежности, усмерене према грађанима и према надлежним државним органима. Заштитник грађана је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. С друге стране, Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе.

Правилност рада подразумева обављање управних послова у складу са правилима о добром и уредном вршењу управе, а неправилност понашања која су супротна тим правилима, као што су неблаговремено поступање и спорост, техничке грешке, некоректност у односима према грађанима представљају кршење правила о доброј управи, односно све оно што се подразумева под појмом лошег вршења управе. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних

⁵⁸⁷ Што је у досадашњој пракси Заштитник грађана, више пута, то и чинио.

тужилаштава, односно правосудне, скупштинске и друге управе, што јесте једно од ограничења овог закона.⁵⁸⁸

Друга група надлежности начелно се односи на могућност да непосредно и активно учествује у изградњи правног система који се односе на остваривање људских права. Тако Заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности, овлашћен је да Влади односно Скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због одређених недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана, при чему је Влада, односно надлежни одбор Скупштине дужан да их разматра. Заштитник је такође овлашћен да у поступку припреме прописа даје мишљења Влади и Скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана. Такође, овлашћен је да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.⁵⁸⁹

Трећу групу овлашћења чине овлашћења Заштитника грађана према функционерима органа јавне власти и запослених у органу управе. У оквиру ове надлежности заштитник грађана је овлашћен да: јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду и то ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произилази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера. У случају када утврди да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела, Заштитник грађана је овлашћен да надлежном органу

⁵⁸⁸ Види: члан 17 Закона о заштитнику грађана, "Службени гласник РС", бр. 79/05, 54/07.

⁵⁸⁹ Види: члан 18 и 19 истог закона.

поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.⁵⁹⁰

Четврта група надлежности Заштитника грађана проистиче из обавезе органа управе да са њим сарађују. У оквиру ове групе надлежности Заштитник има право приступа просторијама органа управе, као и да захтева од органа управе да му стави на располагање све податке којима располаже, а од значаја су за поступак који води, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом. Такође, он може да обави разговор са сваким запосленим у органу управе, када је то од значаја за поступак који води. Наведена овлашћења Заштитника грађана подразумевају право несметаног и ненајављеног приступа службеним просторијама и подацима којима органи управе располажу. Давање података подразумева и давање свих потребних усмених информација и писаних докумената који садрже информације. Посебна надлежност коју такође можемо да сврстамо у ову групу је надлежност Заштитника грађана да има несметан приступ заводима за извршење санкција и другим местима на којима се налазе лица која су лишена слободе, као и право да са тим лицима разговара насамо.⁵⁹¹

Пета група надлежности односи се на вођење независне и непристрасне истраге, односно поступака за утврђивање могуће повреде људских права. Ова надлежност посебно је обрађена кроз одредбе поступка пред Заштитником грађана. На основу надлежности, а по притужбама грађана или сопственој иницијативи, Заштитник има, између осталог, право да се обрати јавности, Скупштини и Влади, а може и да, услед непоступања по препоруци, препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе.⁵⁹²

Ова група надлежности допуњена је и правом Заштитника грађана да пружа добре услуге, посредује и даје савете и мишљења о питањима из своје надлежности, ради превентивног деловања у циљу унапређења заштите људских права и слобода. С друге стране, "Заштитник грађана може да даје савете и мишљења

⁵⁹⁰ Види: члан 20 истог закона.

⁵⁹¹ Види: члан 21 истог закона.

⁵⁹² Види: члан 24-32 истог закона.

органима управе о томе како да унапреде свој рад у циљу отклањања оних појава и поступања које доводе од кршења права грађана, као и да грађане саветује и даје им своје мишљење о томе како да заштите своја права од непримерених акција органа управе".⁵⁹³

5.1.1.2. Контрола служби безбедности коју остварује Заштитник грађана

Свака од наведених надлежности Заштитника грађана може се односити и на службе безбедности, јер су они органи државне управе над којима врши контролу, али се ниједна од надлежности Заштитника грађана не односи искључиво на службе безбедности. Према томе, контролу служби безбедности врши само у процесу реализације законом прописаних надлежности.

У досадашњем раду Заштитника грађана контрола служби безбедности била је остварена у два случаја. Први се односио на превентивну посету Безбедносно-информативној агенцији, крајем јануара и почетком фебруара 2010. године. На основу поменуте посете Заштитник је написао и Посебан извештај,⁵⁹⁴ који је затим уз мишљење проследио Народној скупштини, председнику Владе, председнику Републике (као председавајућем Савета за националну безбедност), председнику Врховног касационог суда и јавности.

Други се односио на надлежности Заштитника грађана да, с једне стране, штити људска права, а са друге активно учествује у реформи правног система. Познато је да су се Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, оштро успротивили доношењу Закона о електронским комуникацијама.⁵⁹⁵

⁵⁹³ Види: Богољуб Милосављевић, *Коментар закона о Заштитнику грађана*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 90.

⁵⁹⁴ Види: Извештај о превентивној контролној посети Заштитника грађана Безбедносно-информативној агенцији, са препорукама и мишљењима.

⁵⁹⁵ Види: "Службени гласник РС", бр. 44/10 од 30 јуна 2010. године.

Поводом предлога поменутог закона Заштитник грађана је упутио амандмане Народној скупштини, али су они само делимично прихваћени. Амандмани су се односили на један члан закона, којим је предвиђено да безбедносне службе без одобрења суда могу да добијају од телекомуникационих оператера статистичке податке о оствареној комуникацији, без задирања у њен садржај. Међутим и поред наведеног противљења, Закон о електронским комуникацијама усвојен је без измена у Скупштини.

У вези са Законом о електронским комуникацијама, Заштитник грађана је заједно са Повереником поднео Уставном суду предлог за оцену уставности појединих одредаба Закона о електронским комуникацијама, као и на два члана Закона о ВБА и ВОА.⁵⁹⁶

У предлогу за оцену уставности Закона о ВБА и ВОА, оспорава се право директора ВБА да се на основу његовог налога или налога лица које он овласти, врши тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај, што подзаконским актом ближе уређује Министар одбране на предлог директора ВБА, уз прибављено мишљење Савета за националну безбедност. Истим предлогом оспорено је право ВБА на добијање информација од телекомуникационих оператера о корисницима њихових услуга, обављеној комуникацији, локацији са које се обавља и других података од значаја за резултате примене посебних поступака и мера утврђених законом.⁵⁹⁷

Такође, у току поступка усвајања Закона о тајности података Заштитник грађана је у сарадњи са Повереником поднео неколико амандмана који су прихваћени у Народној скупштини.

⁵⁹⁶ Заштитник грађана, Предлог за оцену уставности, 21-84/10 дел. бр. 16579; Повереник за информације, Предлог за оцену уставности бр. 011-00-00635/2010-01 од 30.09.2010. године. Детаљније о томе било је речи у Четвртом делу раду - Судска контрола служби безбедности.

⁵⁹⁷ Види: Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, "Службени гласник РС", бр. 88/09, члан 13, став 1, у вези са чланом 12, став 1, тачка 6, и члан 16, став 2.

У годишњем Извештају за 2010. годину који је упутио Народној скупштини⁵⁹⁸ Заштитник је указао да је Посебан извештај о контроли БИА доставио парламенту,⁵⁹⁹ али он није разматран. У Посебном извештају о превентивној контролној посети БИА, Заштитник грађана је изнео мишљење, да је неопходно донети нови Закон о Безбедносно-информативној агенцији, који ће на потпунији, прецизнији и квалитетнији начин регулисати обављање послова Агенције, нарочито у оном делу којим се задире у загарантована људска права и слободе грађана.

Након усвајања новог Пословника о раду Народне скупштине, крајем јула 2010. године, било је предвиђено да Народна скупштина не само разматра, већ и прихвата, захтева допуну или одбија извештај независних државних институција, односно одлучује о извештају. Тиме је уставна и законска независност била потпуно нарушена, те је била створена могућност политичког утицаја на рад независних државних институција.⁶⁰⁰

⁵⁹⁸ Види: Извештај Заштитника грађана за 2010. годину, Заштитник грађана, Београд, 2011, стр. 13. Цео извештај се може пронаћи на веб презентацији Заштитника грађана: www.zastitnik.rs.

⁵⁹⁹ Основни циљ посете био је сагледавање законитости и правилности (сврисходности, сразмерности итд) рада БИА при обављању послова из надлежности Агенције којима се задире у загарантована права и слободе грађана, и по потреби, давање препорука у циљу унапређивања законитости и правилности рада БИА и унапређивања поштовања људских права уопште. Посебна пажња посвећена је Уставној и законској утемељености, потпуности, документованости и уопште правилности процедура које БИА примењује у раду. На основу увида у Централни евиденциони регистар и документацију коју БИА чува о случајевима у којима је применила неку од посебних метода, мера или радњи, односно средства којима се задире у поједина гарантована људска права, као и на основу изјава руководства и дела припадника Агенције, ЗГ је закључио да се БИА, када у свом раду ограничава поједине слободе и права грађана гарантоване Уставом Републике Србије придржава позитивноправних прописа. Начин на који је организовано документовање примене посебних поступака и мера такав је да би евентуална злоупотреба била забележена, а починиоци злоупотребе би се могли идентификовати. Утврђена је међутим, потреба и могућност да се унапреди заштита и поштовање људских права и слобода које могу бити ограничене радом Агенције, и то на нивоу: законских и подзаконских прописа и процедура које примењује Агенција.

⁶⁰⁰ Пола године касније, када је уочена та неправилност, она је отклоњена изменом Пословника, тако да надлежни одбор само разматра извештај независних државних органа. Након разматрања одбор подноси извештај Народној скупштини, с предлогом закључка и препорукама, које могу садржати мере за унапређење стања у тој области. Пословником је предвиђено да на седници надлежног одбора као и на седници Скупштине, учествује представник независног државног органа чији се извештај разматра (види: Одлуку о измени и допуни Пословника Народне скупштине, "Службени гласник РС", бр. 13/11, која је усвојена на седници 28.02.2011. године).

Током досадашњег рада Заштитник грађана је примио и одређени број притужби које су се односиле на кршење права грађана, али је највећи део њих одбачен је из формалних разлога.

Из свега наведеног произилази да овај независни државни орган, из године у годину, постаје све значајнији механизам за контролу законитости рада органа државне управе, па самим тим и служби безбедности. За очекивати је да ће у наредном периоду ефекти овог облика контроле и надзора бити још ефикаснији, од чега ће, свакако, имати користи сви.⁶⁰¹

5.1.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Право на слободан приступ информацијама, као посебно право које се временом издвојило из слободе изражавања, права на приватност (приватан и породичан живот) и права на правично суђење као фундаменталних људских права, настало је као резултат развоја савремене правне државе, у којој грађанин постаје активни учесник свих друштвених процеса. Право на приступ информацијама, постало је, такође временом саставни део бројних међународних докумената, којима су утврђени стандарди у овој области. Многе државе настоје да га уграде и у свој национални правни оквир. У већини земаља остваривање контроле и заштиту овог права врше независни државни органи.⁶⁰²

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја у Србији је донет 2004. године, са каснијим изменама и допунама.⁶⁰³ Тим законом створена је

⁶⁰¹ Види: Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит., стр. 49.

⁶⁰² Повереник за информације - Канада, 1982; Одбор за приступ административним документима - Француска, 1979; Комисија за приступ актима државне управе - Белгија, 1994; Комитет за информације - Исланд, 1996; Комисија за заштиту права на слободан приступ информацијама јавног карактера, Македонија, 2007; види: Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит., стр. 50-55; Немања Ненадић, "Слободан приступ информацијама - проблеми и решења за њих", *Српска правна ревија*, 7/2008, Београд, стр. 160-173.

⁶⁰³ Види: "Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

посебна независна државна институција - Повереник за информације од јавног значаја. Касније, новим Уставом од 2006. године зајамчена су права грађана на обавештеност.⁶⁰⁴ У савременом демократском друштву, грађанин може делотворно да контролише рад државних органа само ако су му информације које поседују и располажу органи јавне власти доступне, што се, између осталог, обезбеђује кроз поступак утврђен овим Законом.

Дакле, наведеним законом установљен је Повереник за информације од јавног значаја, као самосталан државни орган независан у вршењу своје власти, који сходно одредбама закона има положај другостепеног органа приликом решавања о основаности захтева за приступ информацијама од јавног значаја.⁶⁰⁵

Ступањем на снагу Закона о заштити података о личности,⁶⁰⁶ Повереник за информације од јавног значаја наставио је са радом под називом Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту користићемо скраћени назив: Повереник), у чијој су надлежности, поред заштите података о личности, и надзор у тој области.

Повереник је самосталан државни орган, независан у вршењу послова који су му у надлежности. Бира га и разрешава Народна скупштина, на предлог Одбора за информисање. Законом се детаљно уређује услови које треба да испуњава кандидат за Повереника, као и разлоге за престанак функције. Повереник се бира на седам година. У обављању прописаних послова је самосталан је и не може примати налоге и упутства од државних органа и других лица. Повереник предлаже заменика, кога, такође, бира Народна скупштина. У обављању поверених послова помаже му стручна служба.

Основне функције Повереника су: обезбеђење и заштита остваривања права на слободан приступ информацијама и заштита података о личности, а у ширем

⁶⁰⁴ Види: члан 51 Устава Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/06.

⁶⁰⁵ Функцију Повереника за информације од јавног значаја, а касније након усвајања Закона о заштити података о личности, од 22.12.2004. године обавља Родољуб Шабић, коме је Народна скупштина Републике Србије крајем 2011. године поверила још један мандат на 7 година.

⁶⁰⁶ Види: "Службени гласник РС", бр. 97/08 и 104/09.

смислу и заштита права на приватност. У том контексту, Повереник је на неки начин на „средини” пута између „јавности” и тајности”. Из тог разлога, рад Повереника се у одређеним сегментима „преплиће” са радом служби безбедности, с обзиром на области за које је Повереник основан и врши контролу. С друге стране, и сам Повереник (као и Заштитник грађана) представља један од спољних механизма контроле јавне управе, па самим тим и контроле служби безбедности као органа државне управе.

5.1.2.1. Остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности "да зна" и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Основно начело промовисано овим законом је да *свако* ко затражи има право да сазна *сваку информацију* која је у поседу власти, осим у случајевима када је Закон одредио другачије.

Информација од јавног значаја, у смислу овог закона, јесте информација којом располаже орган јавне власти, која је настала у раду или у вези с радом органа јавне власти, која је садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Орган јавне власти је државни орган, орган територијалне аутономије и локалне самоуправе, организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, као и правно лице које оснива или финансира државни орган, у целини или у претежном делу.

Свако има право на приступ информацијама под једнаким условима. Законом се уводи претпоставка да је тражена информација она информација коју јавност има оправдан интерес да зна, односно, уводи се претпоставка основаности захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Законом су таксативно наведени случајеви у којима се тражиоцу информације може одбити

право приступа некој траженој информацији.⁶⁰⁷ Ван изузетака прописаних наведеним одредбама овог закона, сваки приступ траженој информацији је слободан.

Постоје четири основна законска права у погледу приступа информацијама од јавног значаја:⁶⁰⁸

1. право да му буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна;
2. право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се, без накнаде, омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја;
3. право да добије копију тог документа који садржи тражену информацију, уз уплату прописане накнаде у висини нужних трошкова израде копије документа и
4. право да му се копија документа пошаље на адресу поштом, факсом, електронским путем или на други начин, уз уплату прописане накнаде у висини нужних трошкова упућивања.⁶⁰⁹

Орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, уколико би тиме:⁶¹⁰

1. угрозио живот, здравље, сигурност или неко друго важно добро неког лица;
2. угрозио, омео или отежао спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење

⁶⁰⁷ Види: члан 9, 13 и 14 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, "Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

⁶⁰⁸ Види: члан 5 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

⁶⁰⁹ Чланом 17 истог закона регулисано је да су од обавезе за накнаду нужних трошкова израде и достављања копије документа ослобођени новинари, када копију документа захтевају ради обављања свог позива, удружења за заштиту људских права, када копију документа захтевају ради остваривања циљева удружења и сва лица када се тражена информација односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине.

⁶¹⁰ Види: члан 9 истог закона.

- судског поступка, извршење пресуде, спровођење казне или било који други правно уређени поступак или фер поступање и правично суђење;
3. озбиљно угрозио одбрану земље, националну и јавну безбедност или међународне односе;
 4. битно умањио способност државе да управља економским процесима у земљи или битно отежао остварење оправданих економских интереса;
 5. учинио доступним информацију или документ за који је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно, документ који је доступан само одређеном кругу лица и због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом, који претежу над интересом за приступ информацији.

Орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед или неко друго право лица на које се тражена информација односи, осим:⁶¹¹

1. ако је лице на то пристало;
2. ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност и, нарочито, ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши;
3. ако се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење информације.

Орган власти не мора тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако се ради о информацији која је већ објављена и доступна у земљи или на интернету. У овом случају, ће у одговору на захтев означити извор информације (број гласила, назив публикације и сл.) и где је и када тражена информација објављена, осим у случају када је то општепознато.⁶¹²

⁶¹¹ Види: члан 14 истог закона.

⁶¹² Види члан 10 истог закона.

Орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако тражилац злоупотребљава права на приступ информацијама од јавног значаја, а нарочито ако је тражење неразумно, учестало, ако се понавља захтев за истим или већ добијеним информацијама или ако се тражи превелики број информација.⁶¹³

5.1.2.2. Поступак пред органима јавне власти

Одредбама члана 15 Закона о приступу информацијама од јавног значаја регулисано је да тражилац подноси писмени захтев органу јавне власти за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Захтев мора да садржи назив органа власти, име, презиме и адресу тражиоца информације, прецизан опис тражене информације, као и друге податке који олакшавају проналажење такве информације. Није потребно навести разлог тражења информације. Такође, орган власти је дужан да омогући приступ информацијама и на основу усменог захтева тражиоца који се саопштава у записник, при чему се такав захтев уноси у посебну евиденцију, а премењују се исти рокови као за захтеве поднете писаним путем.

На основу предвиђене процедуре орган власти дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, тражиоца обавести о поседовању информације, пружи му на увид документ који садржи тражену информацију, односно, изда му или упути копију тог документа. Ако се захтев односи на информацију за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно, да је од значаја било за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине, орган власти мора тражиоца да обавести о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно, да му изда копију тог документа, најкасније у року од 48 сати од пријема захтева.⁶¹⁴

⁶¹³ Види: члан 13 истог закона.

⁶¹⁴ Више о томе види: члан 16 истог закона.

Ако орган власти из оправданих разлога није у могућности да благовремено обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију и да му изда, односно упути копију тог документа, тада је дужан да о томе, најкасније у року од седам дана од дана пријема захтева, обавести тражиоца и одреди накнадни рок, који не може бити дужи од 40 дана од дана пријема захтева. У том року мора обавестити тражиоца о поседовању информације, ставити му на увид документ који садржи тражену информацију и издати му, односно упутити копију тог документа.

Ако удовољи захтеву тражиоца, орган власти неће издати посебно решење, него ће о томе сачинити службену белешку, а у случају одбијања захтева, у целини или делимично, орган власти је дужан да без одлагања, најкасније у року од 15 дана од пријема захтева, донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упути тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења.

У циљу остваривања прописаних права, пракса је да орган власти именује једно или више овлашћених лица за поступање по захтевима.⁶¹⁵ Уколико овлашћено лице није именовано, за поступање по захтевима надлежан је руководилац органа.

5.1.2.3. Право жалбе

Тражилац информације може изјавити жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података личности ако орган јавне власти одбије да га обавести о томе да ли поседује одређену информацију од јавног значаја или да ли му је она доступна, ако одбије да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда или упути копију документа (зависно од тога шта је

⁶¹⁵ Такав случај је и са службама безбедности. Директори на основу законских овлашћења именује овлашћена лица да поступају по захтевима тражиоца.

тражено) или то не учини у прописаном року. Законски рок у коме Повереник треба да донесе одлуку по жалби је 30 дана, од пријема жалбе.⁶¹⁶

5.1.2.4. Надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Као што је већ речено, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је независни државни орган који врши надзор значајних људских права: права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности. У ширем смислу то је и право на приватност. Надлежности Повереника у ове две области нису идентичне, односно оне су дијаметрално супротне.

Надлежност у области приступа информацијама од јавног значаја, огледа се у доношењу решења, као обавезујућег, коначног и извршног управног акта, у поступку по жалби. То значи да Повереник као самостални државни орган, јесте орган "другог степена" у односу на све друге органе јавне власти у области приступа информацијама. Изузетак су највише државне институције: Народна скупштина, Председник Републике, Влада, Републички јавни тужилац и Врховни касиациони суд (поводом чијих се решења, којим је одбијен приступ информацијама, може тужбом покренути управни спор).

Као што је законом регулисано, Повереник има и друге надлежности: прати поштовање обавеза органа власти утврђених законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе; даје иницијативу за доношење или измену прописа; предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада и др. Најкасније до краја марта сваке наредне године, дужан је да Народној скупштини поднесе годишњи извештај о раду.⁶¹⁷

⁶¹⁶ Види: Дејан Миленковић, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, 2010, стр. 105.

⁶¹⁷ Види: члан 44 Закона о заштити података о личности "Службени гласник РС", бр. 97/08 и 104/09 - др. Закон 68/12 - Одлука УС 107/12 и Извештај Повереника о спровођењу Закона о

У области заштите података о личности, поред поступака, односно контроле по жалбама (инстанциона контрола),⁶¹⁸ Повереник врши надзор над спровођењем закона којим су обухваћена и одређена инспекцијска овлашћења. Одредбама Закона о заштити података о личности предвиђено да послове који се односе на спровођење закона Повереник врши преко овлашћених лица.⁶¹⁹

Овлашћено лице је дужно да надзор врши стручно и благовремено и да о извршеном надзору сачини записник. У вршењу надзора, овлашћено лице поступа на основу сазнања до којих је дошло по службеној дужности. Лицима којима су овим законом утврђене обавезе у вези са заштитом података, дужна су да овлашћеном лицу омогуће несметано спровођење надзора и ставе му на увид и располагање потребну документацију. На основу резултата оствареног надзора постоји могућност да се може поднети захтев за покретање прекршајног поступка.⁶²⁰

Поред већ побројаних овлашћења Повереник на основу Закона о заштити података о личности има и следеће надлежности: надзире спровођење заштите података; одлучује по жалби у случају прописаним овим законом; води Централни регистар; надзире и дозвољава изношење података из Републике Србије; указује на уочене злоупотребе приликом прикупљања података; саставља листу држава и међународних организација које имају одговарајуће уређену заштиту података; даје мишљење у вези са успостављањем нових збирки података, односно у случају увођења нове информационе технологије у обради података; даје мишљење, у случају када постоји сумња да ли се неки скуп података сматра збирком података у смислу овог закона; даје мишљење Влади у поступку доношења акта о начину архивирања и о мерама заштите нарочито осетљивих података; прати примену мера за заштиту података и предлаже побољшање тих мера; даје предлоге и препоруке за унапређење заштите података;

слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2011. и 2012. годину.

⁶¹⁸ Види: члан 38 истог закона.

⁶¹⁹ Види: члан 54 истог закона.

⁶²⁰ Види: члан 54 и 55 истог закона.

даје претходно мишљење да ли одређени начин обраде представља специфичан ризик за права и слободе грађанина; прати уређење заштите података у другим земљама; сарађује са органима надлежним за надзор над заштитом података у другим земљама; одређује начин даљег поступања са подацима када је руковалац престао да постоји, осим ако је прописано друкчије; обавља и друге послове из своје надлежности; подноси редовни годишњи извештај Народној скупштини, који доставља председнику Републике, Влади и Заштитнику грађана, а на одговарајући начин ставља га и на увид јавности.⁶²¹

5.1.2.5. Повереник и контрола служби безбедности

Као што је већ раније речено Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, нема посебне надлежност које се искључиво односе на службе безбедности. Пошто су све три службе органи државне управе, а одредбама поменутих закона нису изузете од поменуте контроле, тако да се обавезе које проистичу из поменутих закона односе и на службе безбедности.

Међутим приликом доношења поменутих закона није се довољно водило рачуна о специфичности оваквих државних органа, какве су службе безбедности. Из тих разлога је постојало је, и још увек има, много проблема и недоумица око примене одређених одредби из тих закона.

Нарочито то се односило на остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја које су се наметале службама безбедности, као затвореним и тајновитим државним институцијама. Истина, почетни неспоразуми, нарочито у периоду од 2005. до 2008. године, превазиђени су (посебно то се односило на БИА),⁶²² тако да службе безбедности, уз доста уложеног напора, последњих година испуњавају законске обавезе и из овог домена.⁶²³

⁶²¹ Види: члан 44 истог закона.

⁶²² Види: Извештај Повереника о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама за 2006. годину, Београд, март 2007, стр. 13-14, у коме се наводи: "Најдрастичнији пример је Безбедносно-информативна агенција. У њеном случају није реч само о кршењу права на приступ информацијама у поседу органа власти већ о потпуном непримењивању Закона о слободном

Зато се у Извештају Повереника за 2008. годину, посебно указује да је у том периоду дошло до значајног напретка у погледу извршавања обавеза БИА, која се односе на поступања по захтевима за приступ информација од јавног значаја.⁶²⁴

За разлику од ранијих година, службе безбедности и у овој области испуњавају своје законске обавезе, посебно у оном делу који се односи на већу транспарентност у раду државних органа. Почетно неиспуњавање обавеза био је, рекло би се, плод одређеног уходавања и привикавања на нове прописе.

На веб презентацијама служби, поред осталог, налазе се и редовно ажурирани информатори о њиховом раду, службе достављају годишње извештаје Поверенику, све мањи је број случајева када ускраћују остваривање права на приступ информацијама. Углавном, то су случајеви који су дефинисани законом.

Треба нагласити да је у поступку доношења Закона о тајности података била значајна улога Заштитника грађана и Повереника. Један број амандмана које су наведене државне институције упутиле на поменути закон, Народна скупштина је прихватила и усвојила.

Такође, у оквиру законом утврђених надлежности, Повереник је, између осталог, проверавао на основу добијених података да ли су службе безбедности биле укључене у прикупљању информација о подобности кандидата у поступку избора судија и јавних тужилаца.⁶²⁵

приступу информацијама од јавног значаја. Безбедносно-информативна агенција није имала потребну комуникацију са грађана који су јој се обраћали захтевом за остваривање свог, законом и Уставом зајамченог права, а ни са Повереником, као другостепеним органом. Није одговарала на захтеве грађана, није се, на тражење Повереника изјашњавала о поднетим жалбама. Није поступала по налозима садржаним у решењима Повереника."

⁶²³ Постоје реална очекивања да ће у најскорије време бити измењене поједине одредбе поменутих закона које ће прецизније и јасније дефинисати које податке од служби безбедности не могу тражити и добити појединци, као ни одговарајућа струковна удружења.

⁶²⁴ Види: Извештај Повереника о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама за 2008. годину, Београд, март 2009. стр. 10.

⁶²⁵ Наиме, у медијима је неко пласирао дезинформацију да је БИА по налогу највиших државних званичника прикупљала и обрађивала податке о кандидатима који су учествовали у реизбору судија и тужилаца.

Полазећи од таквих сазнања, овлашћена лица Повереника спровела су контролу и надзор докумената у службеним просторијама Државног већа тужилаца. У том поступку, који је обухватио релевантна документа, нису пронађени докази да су за избор тужилаца коришћени подаци које је прикупила БИА.⁶²⁶

5.1.3. Државна ревизорска институција

Под ревизијом се подразумева поступак испитивања и оцене финансијских извештаја, на основу којих се даје стручно мишљење о реалности и објективности стања имовине, капитала, обавеза и резултата пословања.

Ревидирање пословања према Закону о Државној ревизорској институцији⁶²⁷ "значи прибављање довољног, адекватног и поузданог доказа за изражавање мишљења о правилности и сврсисходности пословања корисника јавних средстава". Ревизија правилности пословања обухвата "испитивање финансијских трансакција и одлука у вези са примањима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима, и за планиране сврхе".⁶²⁸

Конкретно, ревизија финансијских извештаја "представља испитивање докумената, исправа, извештаја и других информација, ради прикупљања довољног, адекватног и поузданог доказа за изражавање мишљења да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима".⁶²⁹

Ревизија сврсисходности пословања представља "испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољног, адекватног и

⁶²⁶ Види: Саопштење за јавност Повереника од 31.03.2011. године.

⁶²⁷ Види: Види: Закон о државној ревизорској институцији, "Службени гласник РС", бр. 101/05, 54/07 и 36/10.

⁶²⁸ Види: члан 2 истог закона

⁶²⁹ Ibid.

поузданог доказа за извештавање да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економије, ефикасности и ефективности као и у складу са планираним циљевима".⁶³⁰

Концепт и успостављање ревизије су својствени за управљање јавним финансијама, јер управљање јавним средствима представља поверење. Ревизија није сама себи циљ, већ је нераздвојни део регулаторног система помоћу ког треба да се открију одступања од прихваћених стандарда и кршења принципа законитости, ефикасности, ефективности и економичности финансијског управљања да би се омогућило предузимање корективних мера у појединачним случајевима, надлежни натерали на прихватање одговорности, или предузели кораци за спречавање таквих прекршаја.

Сврхисходно и ефикасно коришћење јавних средстава представља један од основних предуслова за исправно руковођење јавним финансијама и ефективност одлука надлежних власти. Ради постизања овог циља, преко је потребно да свака земља има врховну ревизорску институцију чија је независност загарантована законом.

Државна ревизорска институција је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. Основана је 2005. године Законом о Државној ревизорској институцији као самосталан и независан државни орган. За обављање послова из своје надлежности одговорна је Народној скупштини Републике Србије.⁶³¹

Послове из своје надлежности обавља на основу Устава, Закона и Пословника. Има председника, потпредседника, Савет, ревизорске службе и пратеће службе. Ревизорским службама руководе врховни државни ревизори. Послове ревизије обављају државни ревизори (државни ревизор и овлашћени државни ревизор).

⁶³⁰ Ibid.

⁶³¹ Види: члан 3 истог закона.

Делокруг и начин обављања послова, унутрашња организација и систематизација радних места ближе се уређују подзаконским актом - Правилником у унутрашњој организацији и систематизацији радних места, који на предлог председника доноси Савет.

Етички кодекс државних ревизора и других запослених у Државној ревизорској институцији ближе уређује етичка начела, општеприхваћена правила понашања и професионалне стандарде којих су дужни да се придржавају функционери, државни ревизори и други запослени.

Државна ревизорска институција при изради сваког извештаја о обављеној ревизији субјеката је у обавези да испоштује комплетну процедуру ревизије, која је предвиђена Законом о Државној ревизорској институцији. На основу одредби поменутог закона, након обављених поступака ревизије, ДРИ је у обавези да састави, најпре Нацрт извештаја о ревизији, а онда и Предлог извештаја о ревизији. Оба извештаја Државна ревизорска институција у обавези је да достави субјектима ревизије и лицима која су била одговорна за обухваћено пословање у периоду на који се ревизија односи, а која су имала право да поднесу образложен приговор, као и да пруже објашњења и додатне доказе којима оспоравају ревизионе налазе. Тек по завршетку ове процедуре, Државна ревизорска институција саставља коначан извештај о субјекту ревизије, који не може бити предмет оспоравања пред судовима и другим државним органима.⁶³²

5.1.3.1. Надлежности Државне ревизорске институције

Државна ревизорска институција, као највиши орган ревизије јавних средстава, у оквиру своје надлежности, обавља следеће послове и задатке:⁶³³

⁶³² Више о томе види: члан 34 до 42 истог закона.

⁶³³ Види: члан 5 истог закона.

1. планира и обавља ревизију, у складу са Законом о Државној ревизорској институцији;
2. доноси подзаконске и друге акте ради спровођења Закона о Државној ревизорској институцији;
3. подноси извештаје Народној скупштини Републике Србије и скупштинама локалних власти;
4. заузима ставове и даје мишљења као и друге облике јавних саопштења у вези са применом и спровођењем појединих одредаба Закона о Државној ревизорској институцији;
5. по потреби и у складу са својим могућностима, пружа стручну помоћ Скупштини, Влади Републике Србије (у даљем тексту: Влада) и другим државним органима о појединим значајним мерама и важним пројектима, на начин којим се не умањује независност Институције;
6. може да даје савете корисницима јавних средстава;
7. може давати примедбе на радне нацрте предлога законских текстова и других прописа и може давати мишљења о питањима из области јавних финансија;
8. може да даје препоруке за измене важећих закона на основу информација до којих је дошла у поступку обављања ревизије, а односе се на то да производе или могу произвести негативне последице или доводе до непланираних резултата;
9. усваја и објављује стандарде ревизије у вези са јавним средствима који се односе на извршавање ревизијске надлежности Институције, на приручнике за ревизију и на другу стручну литературу од значаја за унапређење ревизорске струке;
10. утврђује програм образовања и испитни програм за стицање звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор, организује полагање испита за стицање ревизорских звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор и води Регистар лица која су стекла ова звања;
11. утврђује критеријуме и врши нострификацију стручних звања из надлежности Институције стечених у иностранству;

12. сарађује са међународним ревизорским и рачуноводственим организацијама у областима које се односе на рачуноводство и ревизију у оквиру јавног сектора;
13. обавља друге послове утврђене Законом о Државној ревизорској институцији.

5.1.3.2. Организација и састав ДРИ

Државна ревизорска институција, на основу Закона и Пословника о државној ревизорској институцији, има: председника, потпредседника, Савет, ревизорске службе и пратеће службе.⁶³⁴

Савет представља највиши орган институције. Као колегијални орган има пет чланова, и то: председника, потпредседника и три члана. Одлуке доноси већином гласова свих чланова на седницама којима председава председник Савета или потпредседник који га замењује у одсуству.

Председника, потпредседника и чланове Савета бира и разрешава Народна скупштина, на предлог надлежног одбора, на период од пет година.⁶³⁵

Чланови Савета не могу довести у питање независност при доношењу својих одлука, као ни независност ДРИ. Пословником се детаљније уређује питања везана за рад. Председник Савета је истовремено председник ДРИ. Он руководи радом њеним радом, а уједно је и Генерални државни ревизор.

Институција има врховне државне ревизоре, који су функционери и који руководе ревизорским службама. Секретар, који је по положају функционер институције, одговоран је за рад и функционисање пратећих служби.

⁶³⁴ Види: Члан 12 истог закона.

⁶³⁵ Види: члан 19 истог закона.

Државна ревизорска институција до завршетка овог рада није обављала ревизију финансијског пословања служби безбедности.⁶³⁶ Полазећи од чињенице да је ова независна државна институција тек недавно основана, да је потребно да прође одређено време како би се конституисала, консолидовала и започела са деловањем, значајнији резултати у раду могу се очекивати тек у наредним годинама.

⁶³⁶ Према последњим информација, Државно ревизорска институција од 1. марта 2013. године започела је ревизију финансијског пословања Безбедносно-информативне агенције у 2012. години.

ШЕСТИ ДЕО

6. Контрола коју остварују институције цивилног друштва и јавност

Институције цивилног друштва, а најпре удружења грађана, истраживачки центри и медији могу да представљају значајан инструмент надзора над радом служби безбедности, као што то показује пракса у многим развијеним демократским друштвима.⁶³⁷ Основ њиховог интересовања за рад служби безбедности је право грађана на сопствену безбедност и учествовање у управљању јавним пословима. Претпоставка за вршење те контроле је приступ информацијама од јавног значаја.

"У погледу стављања независних центара, невладиних организација, медија и других сегмената који се односе на цивилно друштво, под јавну контролу система државне безбедности, све значајнија постаје потреба да се повећа свест грађана. Укупно учешће јавности у области безбедности и одбране ће бити други кључни изазов за реформу сектора безбедности, поред едукације стручњака и чланова система државне безбедности. Грађанско друштво је једини извор легитимности, што има највећи значај у вези са деловањем институција моћи у демократским режимима".⁶³⁸ Ефикасност система државне безбедности би била ограничена када не би постојала подршка јавности.

Садашње безбедносне претње захтевају потпуно другачији приступ у извршавању послова и задатака у односу на оне током Хладног рата. Преживели концепт одбране територија замењује се концептом управљања кризама, при чему ће се сагласност коју даје парламент и релевантна јавна подршка, сматрати суштински значајним за деловање оружаних снага у иностранству. У случају недобијања те

⁶³⁷ Према дефиницији Европског економског и социјалног комитета (European Economic Social Committee - EESC), организације цивилног друштва представљају добровољне, невладине, непрофитне организације које обухватају удружења грађана, синдикате, удружења запослених, професионална удружења, културна удружења и друге структуре које делују као посредници између јавних органа власти и грађана укључујући и друштвене покрете.

⁶³⁸ Timothy Edmunds, *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*. Workshop paper for Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, November 2001, p. 8.

подршке и када ни политички консензус није постигнут, експедицијски војни контингенти неће се користити унапред у циљу суочавања са претњама, које могу угрозити територију сопствене државе и њених грађана. То је један пример како се може снизити ефикасност система националне безбедности, под условом да се не смањи свест грађана о тренутном безбедносном проблему.

Због тога "многи инструменти за јавну контролу институција моћи стоје на располагању грађанском друштву. Најзначајнији су медији, при чему је њихова функција надзора незаменљива у демократском режиму. Важне улоге имају чак и независни истраживачки центри и академске организације, које помажу у формирању расправе везане за безбедносну и одбрамбену политику, која се тиче целог друштва и који јавности нуде алтернативни извор ставова о том питању".⁶³⁹ Веома је значајно и што ту спада широк спектар невладиних организација и професионалних удружења, који могу учествовати у јавној контроли у различитим специфичним областима. Предуслов даљег напретка реформе сектора безбедности треба да буде стварање такве атмосфере у којој се активности појединих сегмената који се односе на цивилно друштво неће доживљавати као рушење институција система безбедности, нити као претња позицијама њихових стручњака и чланова. Свако конструктивно и активно укључивање јавности у расправу која се односи на безбедност и одбрану и тиче се целог друштва, може имати само позитивне резултате, јер ће кроз њу ојачати легитимитет државног система безбедности, а то ће извршити притисак на транспарентност његових институција.

6.1. Грађани и јавност

Грађанска активност и механизми за позив обавештајних агенција и њихових "политичких господара" на одговорност, укључују лобирање, заговарање и образовне напоре појединаца, пре свих невладиних организација и политичких

⁶³⁹ Ibid., p. 9.

партија. Ови актери, обично, имају приступ само веома ограниченој количини информација које се односе на активност служби безбедности. Такве информације могу бити добровољно објављиване (рецимо, у виду саопштења), објављиване поштујући законске одредбе о скидању ознака поверљивости, могу цурити уз помоћ инсајдера или бити откривене преко истраживачког новинарства. Појединци и чланови грађанских друштвених група могу користити те информације ради заговарања и покушаја спровођења промена у политици државе. Академски и остали стручњаци који су се специјализовали за питања националне безбедности могу давати стручну анализу владине политике и институционалних активности спроведених ради заштите безбедности, учествујући у политичким и јавним дебатама.

Медији чине итекако важно међувезивно ткиво које повезује појединце и групе са владом и играју одлучујућу улогу у преносу информација о заокретима у јавном мњењу и политичким преференцијама. Медији, такође, могу имати кључну улогу као чувар владе у демократским државама. Јавност се може информисати првенствено преко слободне штампе, а влада се може позивати на одговорност упућеном јавном критиком. Међутим, један од захтева слободне штампе јесте да делује независно од политичке контроле. Осим тога, да би медији функционисали делотворно, као неформална контрола власти, новинари морају бити вољни да преиспитују званичне верзије догађаја, да критикују политику и одлуке владе и да буду прожети духом истраживачког новинарства. Приступ информацијама и независни медији су, према томе, витални захтеви за тражење одговорности, посебно извршних органа власти, па самим тим и служби безбедности. То, не само што омогућава новинарима да јавност информишу о најзначајнијим питањима из домена националне безбедности, већ и да артикулишу јавно мњење, да изражавају забринутост јавности и да дају органима безбедности повратну информацију од јавности.

Неадекватна медијска покривеност безбедносних и обавештајних питања настаје често због мањка поузданих информација, што може бити резултат строгих правних и других ограничења приступа јавности информацијама о питањима из

области која се односе на националну безбедност. Даље, издавачи и емитери могу се суочавати са крутим законским санкцијама због ширења таквих информација. То може бити нарочито изражено када не постоји или не функционише парламентарни одбор, установљен да контролише активности служби безбедности. У том случају улога медија као "проводника" за информације и разумевање питања националне безбедности од стране ширег друштва, постају суштински важне.

Полазећи од постулата отвореног, демократски одговорног друштва, епицентар свих збивања је грађанин, односно јавност. Дакле, јавност треба да зна, о ономе шта је јавни интерес. Оно што представља јавни интерес регулисано је одређеним законским одредбама. Посебно се то односи на имаоце одређених података и информација, који у вршењу својих, пре свега државних послова, троше новац пореских обвезника. Ту се, пре свих, мисли на органе јавне власти, у овом случају органе државне управе. Њихова обавеза, када је у питању "јавност у раду" укључујући и приступ најразличитим врстама података, а све у циљу постизања транспарентности, јавне контроле и оправданости "да јавност зна", регулисана је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.⁶⁴⁰ У том закону таксативно је побројано које су обавезе именованих органа у сврху обавештавања јавности и грађана.

Пошто су и службе безбедности (БИА као посебна владина агенција, ВБА и ВОА као ресорне војне службе и органи управе у Министарству одбране), органи државне управе, па се и на њих наведени прописи односе. Више пута у овом раду је наглашено да су службе безбедности, ипак, специфични органи државне управе. Многи аналитичари који се баве или су се бавили овом тематиком, нарочито "јавности њиховог рада", углавном су напречац изводили погрешне оцене и закључке о том питању. Претежно, они су се односили на податке који су тражени од служби безбедности. У том случају најжешћи критичари настављања старе праксе и пословично "традиционалне затворености" служби

⁶⁴⁰ Види: "Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07 и 104/09 и 36/10.

безбедности у Србији су невладине организације, академске експертске групе и поједина струковна удружења грађана.

6.2. (Не)оправдани захтеви или потреба за транспарентношћу

Најчешћа питања којима су се бавили наведени актери цивилног друштва односила су се, пре свега, на већу транспарентност у раду, на стављање на увид јавности досијеа и збирки података о грађанима, из ранијег периода, који су у поседу ових служби, као и достављање података и информација о активностима које су у току, броју припадника, примени посебних мера и поступака, којима се нарушавају уставом загарантована појединачна људска права и слободе и сл. У великој мери то је створило негативан одијум у јавности, да службе безбедности, нарочито БИА, не поштују законске прописе и да се опиру успостављању демократске и цивилне контроле.⁶⁴¹

Када се говори о томе потребно је имати у виду да мора постојати баланс или динстикција која је присутна у раду служби безбедности: однос између "јавности" (веће транспарентности и отворености) и, с друге стране, "тајности", као основног постулата који је карактеристичан за све безбедносне агенције у свету. Познато је да све службе безбедности које се баве заштитом националних интереса и добара прикупљају одређене податке и информације на начин који није транспарентан, односно он је тајан. Позната је и чињеница да је одлика стабилних либерално-демократских друштава већа транспарентност, нарочито носилаца власти. Међутим, она аутоматски не подразумева превелику отвореност служби безбедности⁶⁴². Ту настаје велики проблем, како нетранспарентне државне

⁶⁴¹ Када ово кажемо, онда, пре свега, мислимо на све видове и облике демократске и цивилне контроле служби безбедности (законодавну, извршну и судску власт, независне државне институције, организације цивилног друштва и јавност, као и облике унутрашње контроле у службама безбедности); то се може видети и из изјава које Повереник за информације од јавног значаја давао током 2007. и 2008. године.

⁶⁴² Примера ради, буџет британских служби МИ5 и МИ6, као ни америчке ЦИА није транспарентан. О акцијама и операцијама ових служби, али веома ретко, издају се само штура званична саопштења.

институције учинити више јавним и наћи меру у томе, а да се самим тим не наруши принцип конспиративности, који је заједнички за све службе безбедности.

У изналажењу такве могуће мере мора се, првенствено поћи од природе послова које обављају службе безбедности у демократским државама. Имали смо многобројне примере из ближе и даље прошлости. Навешћемо само неке. Рецимо, од пре неколико година, била је актуелна у Италији афера, о наводном прислушкивању. Премијер Берлускони, коме је тада тек био започео, последњи мандат, након спроведене истраге наложио је реорганизацију обавештајних и безбедносних служби. Ако пођемо од чињенице да Италија спада у високо позиционирану државу са демократским традицијама и са ваљаним законима и веома сложеним и исплеплетеним механизмима за цивилну контролу националног сектора безбедности, опет се намеће питање одакле такви пропусти и злоупотребе. Одговор је сажет у чињеници да, ако постоји жеља да се нешто или неко злоупотреби, увек је могуће наћи начин за такво поступање. Посебно ако се то односи на рад служби безбедности.

Углавном, политичке елите, односно партије које су формирале владу у дослуху и договору са ресорним министрима или директорима агенције могу произвести одређене злоупотребе. И сами припадници, одосно ниже позиционирани чиновници могу бити актери таквих незаконитих активности. Рецимо, цурење поверљивих информација.

Зато је Ханс Борн у праву, када каже да нема ни идеалног решења нити рецепта или концепта за практиковање делотворне демократске и цивилне контроле над службама безбедности. Те, зато нити постоји јединствен, нити универзално примењив образац за такву активност. Оно што је најбитније и најважније, а то није згорегга више пута и поновити: правне норме (легислатива) уставно утемељење и добра законска основа, као ваљан ослонац у комбинацији са разрађеним механизмима за делотворну и квалитетну практичну примену, добар су национални образац за успех у успостављању демократске и цивилне контроле над радом служби безбедности. Опет, колико год постојала ваљана правна

утемељеност, ако не постоји јасно изражена политичка воља и професионална одговорност за деловање у интересу прокламованих циљева, опет, нема ништа од успостављања високог домета у практиковању демократске и цивилне контроле над службама безбедности.

Многи критичари и аналитичари, добронамерни и недобронамерни, посебно из организација цивилног друштва, који обрађују неки од аспеката безбедности, углавном су неупућени и немају довољног знања из области којом покушавају да се баве. Нарочито када су службе безбедности у питању. На различитим скуповима и дебатама које су фокусирале ову тему, врло често, могло се чути низ паушалних, произвољних и нетачних оцена, које су касније имале одијум у широј јавности и стварале су ружну и нетачну слику о реченим службама. Истина, постоји и један број, али, на жалост, у мањем обиму, и оних познавалаца ове проблематике, који аргументованим приступом и предлозима, које износе, завређују озбиљнију пажњу и треба их пажљиво саслушати.

Из тих разлога, "не треба уопште спорити да је веома важно да невладине организације, академске институције и медији имају значајну улогу у јавној дискусији о питањима у вези са одбраном и безбедношћу, али је неопходно да имају и одговорност. Право истраживачко новинарство о питањима одбране и безбедности је добродошло, али је неопходно да медији имају свест о томе да треба да откривају погрешне радње и проблеме, а не да их фабрикују у политичке или маркентишке сврхе."⁶⁴³

Промовишући и развијајући демократске вредности, "актери цивилног друштва учествују у стварању претпоставки за функционисање институција власти у демократском поретку. У делокругу је цивилног друштва, поред осталог, јавни надзор државне власти и њених носилаца, а нарочито сектора безбедности и оружаних снага. У том послу актери цивилног друштва постају природни

⁶⁴³ Види: из говора Мауриција Масарија (Maurizio Massari), шефа Мисије ОЕБС у СЦГ, на скупу "Улога цивилног друштва у реформи сектора безбедности" одржаног у Кањижи, од 17. до 19. фебруара 2005. године, (објављено у специјалном издању часописа Мрежа, бр. 45, Београд, мај 2005).

партнери парламента. Другим речима, парламенту је, да би могао успешно да контролише сектор безбедности и оружане снаге, потребна и добро дошла сарадња са невладиним организацијама, медијима и јавношћу".⁶⁴⁴

Као што је већ раније речено, кључни механизам којим грађани и јавност контролишу службе безбедности је парламент. Он представља формални механизам. Постоје, такође, и неформални механизми, кога чине медији, невладине организације, академска удружења и сл. Формални механизам може се појачавати неформалним. Наиме, у развијенијим демократским друштвима од сектора безбедности, укључујући и безбедносне службе, очекује се да пружи одговоре на постављена питања.

Дакле, тежиште читавог система представљају информације и без њих нема контроле и надзора. За њихов недостатак могу бити одговорни и једна и друга страна, државни органи и институције, као органи извршне власти, али исто тако и они који их не траже, јер не знају какве информације треба тражити. Из тих разлога, неке организације цивилног друштва у праву су када кажу да је за развој сектора безбедности и за развој цивилног друштва веома важан рад на развоју квалитетних и компетентних стручних лица.

Из свега наведеног проистиче, да заинтересованост јавности за "безбедносне послове" је, свакако, један од првих предуслова за успостављање јавног надзора над службама безбедности. Као што чланови парламента неће вршити квалитетан надзор и поред увежбаване "добре праксе", одличних закона и снажне експертске подршке уколико за то немају довољно политичке воље или као што ни најбољи закони неће осигурати ефикасну демократску цивилну контролу уколико вредности и принципи не буду уграђени у културу служби безбедности, тако се ни јавност неће прихватити надзора над овим осетљивим, табуизираним сектором

⁶⁴⁴ Мирослав Хацић, из излагања на скупу "Улога цивилног друштва у реформи сектора безбедности", одржаног у Кањижи, од 17. до 19. фебруара 2005. године (објављено у специјалном издању часописа Мрежа, бр. 45, Београд, мај 2005).

уколико за то нема довољно интересовања, без обзира на механизме који јој могу бити стављени на располагање.⁶⁴⁵

6.3. Улога медија

Тајност је од виталног значаја за успех многих обавештајних активности. Међутим, исувише оштра ограничења у вези са информацијама на основу безбедносних захтева имају тенденцију да инхибирају јавну дебату и контролу служби безбедности и њихових активности. Информисање је суштински важно јер омогућава грађанима да буду свесни онога што се дешава у њиховом друштву, да схвате које акције је спровела њихова влада у интересу јавности и да ту владу позивају на одговорност. Будући да медији, веома често имају улогу чувара владе, приступ подацима и мере за скидање ознака поверљивости са њих су од виталног значаја за процес позивања на одговорност.

Службе безбедности у Србији на основу законских одредби, у овом случају на основу Закона о тајности података⁶⁴⁶, не могу јавности мимо тог закона ставити на увид одређене врсте података. Посебно ако се има у виду чињеница да, ни после више од 3 године од усвајања овог закона, Влада није донела било какав правни акт којим би уредила класификацију тајних података.

Честа је појава да као реакција на задржавање информација и званичну тајност, која се оцењује као прекомерна, постоји и намерно цурење информација ка штампи и јавности, када постоји веровање да је то у интересу јавности.

Зато многи аналитичари сматрају да су највеће афере и злоупотребе које су се односиле на велике службе безбедности, најчешће, откривали медији. Сигурно да је један од најважнијих услова за такву значајну улогу медија, управо, њихова

⁶⁴⁵ Више о томе види: Зорана Атанасовић, *Организације цивилног друштва и сектор безбедности - појмовник*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2008.

⁶⁴⁶ Види: Закон о тајности података, "Службени гласник РС, бр. 104/09.

слобода и неограниченост. "Имајући у виду и ситуацију у другим земљама у транзицији, тешко је бранити тезу да данас медији у Србији нису довољно слободни. Писани и електронски медији су бројни и лако доступни, нема забрањених тема и "недодирљивих" личности. Теме везане за безбедност релативно су често у фокусу интересовања, па се понекад стекне утисак о претераној медијској фасцинацији службама безбедности. Недељни и дневни листови, као и електронски медији објавили су до сада више интервјуа са актуелним и бившим директорима служби безбедности."⁶⁴⁷ Све чешће се, последњих година, у оквиру тематских разговора у различитим медијима појављују активни и високи руководиоци служби безбедности." Рецимо, директор БИА, на основу Закона, овластио је одређена лица која су задужена за контакте са јавности.⁶⁴⁸ "Ипак, истраживачи указују на то да медијима у бављењу сектором безбедности недостаје озбиљнији аналитички приступ и истраживачки метод. Углавном, одређене појаве и догађаји везани су за инциденте, а у структури свих врста и облика новинарских жанрова најчешће преовлађују једностране и врло често непоуздане вести добијене од поверљивог извора."⁶⁴⁹

6.4. Јавност и цивилно друштво

Овај вид надзора је у истраживаном периоду, донекле, унапређен деловањем организација цивилног друштва, академских институција, те оснивањем и деловањем независних државних органа: Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитника грађана и Државне ревизорске институције. Но, чињеница је да су ови независни државни органи тек недавно почели да раде, те да још увек нису савладали низ препрека које их спречавају да ваљано обављају свој посао.

⁶⁴⁷ Види: Саша Јанковић, *Демократска цивилна контрола обавештајно-безбедносних служби у Србији*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2006, стр. 4.

⁶⁴⁸ На сајту БИА може се видети да су то лица у рангу саветника директора (за приступ информацијама од јавног значаја) и шеф Кабинета директора (за контакте са медијима).

⁶⁴⁹ Види: Саша Јанковић, *Демократска цивилна контрола обавештајно-безбедносних служби у Србији*, оп. цит., стр. 4.

Из свега што је наведено може се поуздано рећи да су у Србији створене почетне нормативне претпоставке и услови за подизање јавне видљивости рада државних актера у сектору безбедности. Најпре, зато што је право на слободан приступ информацијама од јавног значаја загарантовано новим Уставом Републике Србије.⁶⁵⁰

Остваривање овог права потом је детаљније разрађено у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.⁶⁵¹ Тим законом је уведена и институција Повереника за информације од јавног значаја, да би каснијим доношењем Закона о заштити података о личности,⁶⁵² ингеренције овог независног државног контролног органа биле проширене и на "заштиту података о личности". Исто тако, сви државни органи обавезни су да јавно објаве и да грађанима учине доступним информатор о свом раду.

Неспорна је чињеница да последњих година повећана и јавност рада Народне скупштине. Директно се, преко РТС, преносе скупштинске седнице, јавности се редовно презентују најразличитија саопштења и ажурира информатор о раду парламента. Такође, највећи број седница Одбора за одбрану и безбедност/Одбора за контролу служби безбедности, али и других одбора био је јаван.⁶⁵³ Ток тих седница редовно се снима и стенографише. Њихов сажетак јавности се презентује и доступан је на ажурираној скупштинској интернет презентацији.

Видљиво је и то да је побољшана и комуникација између удружења грађана, те академских институција и државних актера у сектору безбедности. О томе, поред осталог, сведочи и заједничко учествовање на већем броју тематских конференција и округлих столова. Посебно треба истаћи чињеницу да већина надлежних министарстава све чешће организује јавне расправе о нацртима закона, као и нацртима стратегија из свог делокруга. Иницијатори неких од расправа су и организације цивилног друштва.

⁶⁵⁰ Види: члан 51 Устава Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/06.

⁶⁵¹ Види: "Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07 и 104/09 и 36/10.

⁶⁵² Види: "Службени гласник РС", бр. 97/08 и 104/09.

⁶⁵³ Детаљније о тиме види: Друго поглавље - Парламентарна контрола.

Доступни подаци, међутим, упозоравају на то да и даље постоје одређени проблеми у практичној примени права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Кључни разлог проистиче из чињенице да још није у потпуности разрађена процедура око комплетне и доследније примене Закона о тајности података,⁶⁵⁴ као и да постоје недоумице око тумачења појединих одредби тога закона. Управо, из тих разлога службе безбедности, сасвим разумљиво, поштујући законске одредбе, ускраћују пружање тражених информација уз образложење да оне представљају државну или службену тајну.⁶⁵⁵

Треба нагласити да је у последњих неколико година повећана финансијска транспарентност служби безбедности. Тако у информаторима о раду БИА може се видети пројекција буџета. Истина, у Закону о ВБА и ВОА је речено да је буџет ових служби тајна, али су, ипак, у закону о буџету за 2011. и 2012. годину приказане буџетске ставке планиране за ове две агенције.⁶⁵⁶ Такође, напредак је остварен од 2006. године увођењем праксе да се подаци о општим издацима служби безбедности наводе у Закону о буџету.⁶⁵⁷ На малу јавну видљивост финансијског пословања у овом сектору знатно утиче то што Закон о државној ревизорској институцији практично још увек у довољној мери није заживео. Исто тако, скупштински Одбор за одбрану и безбедност⁶⁵⁸ и Одбор за финансије нису јавност Србије никад до сада обавестили о томе да ли корисници буџета, као што су војска, полиција и службе безбедности, намењена средства користе на законит и сврсисходан начин.⁶⁵⁹ На недовољну финансијску транспарентност утиче и чињеница да су Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, као

⁶⁵⁴ Види: "Службени гласник РС", бр. 104/09; Поводом недоношења одређених подзаконских аката 9. јануара 2012. године саопштењем јавности огласио се Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (види: <http://www.poverenik.org.rs>).

⁶⁵⁵ Треба подсетити да ни Влада Републике Србије још није донела Уредбу о класификацији тајних података, на основу које би се јасније одредило које врсте података потпадају под режим одређеног степена тајности.

⁶⁵⁶ Види: Закон о буџету Републике Србије за 2011. годину, "Службени гласник РС", бр. 101/10 и Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину, "Службени гласник РС", бр. 101/11.

⁶⁵⁷ Види: Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину, "Службени гласник РС", бр. 101/11.

⁶⁵⁸ По новом Пословнику Народне скупштине (који је почео да се примењује конституисањем новог сазива посланика - у јулу 2012. године) то су два одбора: Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за контролу служби безбедности.

⁶⁵⁹ Одбор за финансије није имао право да контролише сврсисходност трошења државног буџета. Новоформирани Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава моћи ће да контролише не само законитост већ и сврсисходност трошења средстава служби безбедности.

и службе безбедности у једном делу (због поверљивих набавки) изузети из законских процедура за јавне набавке.⁶⁶⁰ Наиме, у уредбама о поверљивим набавкама које спроводе војска, полиција и БИА и даље стоје апсолутни изузеци по врсти добара, услуга и радова. Примена таквих уредби *de facto* искључује разматрање да ли је у сваком конкретном случају тајност набавке неопходна због безбедности државе и њених грађана.⁶⁶¹

У сваком случају, веома важно је истаћи да су поверљиве набавке подвргнуте контроли унутар органа који их спроводе.⁶⁶² Спољну контролу, поред буџетске инспекције Министарства финансија, на основу законских овлашћења, обавља Државна ревизорска институција.

Нека истраживања показала су да је у последњих неколико година забележен пораст учествовања грађана и њихових удружења у креирању, спровођењу и евалуацији безбедносне политике у Србији. Напредак је посебно видљив ако се упореди са стањем које је постојало у ранијем периоду. У прилог томе ишло је и стварање нормативних претпоставки за учествовање грађана и њихових удружења у креирању и спровођењу безбедносне политике.

Наиме, Устав из 2006. године јемчи грађанима право да учествују у управљању "јавним пословима".⁶⁶³ Још пре тога, Закон о државној управи (из 2005. године)⁶⁶⁴ обавезао је органе државне управе да спроводе јавну расправу током припремања закона којим се битно мења правни режим у некој области или којим се уређују питања која завређују посебну пажњу јавности.⁶⁶⁵ Исто тако, забележен је веома

⁶⁶⁰ Види: Члан 7, став 1, тачка 4 Закона о јавним набавкама, "Службени гласник РС", бр. 116/08, допушта могућност да набавка буде поверљива када би објављивање података о томе да се купује неко добро, услуга или радови или сазнање да предмет набавке има одређене спецификације или да се набавка врши од одређеног понуђача угрозило безбедност државе и грађана.

⁶⁶¹ Уставни суд Републике Србије је априла 2010. године одбацио иницијативу НВО „Транспарентност Србија” за утврђивање незаконитости ових одредби.

⁶⁶² Овај посао требало би да спада у делокруг рада интерног буџетског контролора (такво радно место постоји систематизовано у БИА - извор сајт БИА: www.bia.gov.rs); У информатору о раду БИА, који је ажуриран 11.01.2012. године, на страни 44 објављен је податак да је та служба безбедности за поверљиве набавке у 2011. години утрошила 944.088.646,31 динара, а да за 2012. годину, по истом основу, планира да утроши 800.648.652,00 динара.

⁶⁶³ Види: члан 53 Устава Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/06.

⁶⁶⁴ Види: "Службени гласник РС", бр. 79/05 и 101/2007.

⁶⁶⁵ Види: члан 77 Закона о државној управи, "Службени гласник РС", бр. 79/05 и 101/2007.

значајан пораст стручне и академске сарадње државних институција са домаћим универзитетима и факултетима, као и са организацијама цивилног друштва.

Постало је уобичајено и то да државни органи јавности на увид стављају поједине нацрте закона и стратегија из домена безбедности. Поред тога, већина државних институција и даље предузима недовољне кораке да подстакне грађане и јавност да учествују у јавним расправама и дебатама о безбедносним темама. Једним делом и због тога су поједини чиниоци из сектора безбедности, а нарочито службе безбедности, и даље предмет мистификација. У одређеном делу јавности још увек постоји мишљење да бављење овом темом може бити опасно и да може произвести одређене негативне последице.

Део разлога због којих грађани и јавност недовољно учествују у расправама о безбедносним темама проистиче, између осталог, и из слабости постојећих организација цивилног друштва. Наиме, у Србији постоји велики број организација цивилног друштва које се баве неком од безбедносних проблематика, али углавном по *ad hoc* принципу. Уз то, већина њих нема нити дугорочни план развоја нити пројекцију трошкова за наредни период, а нема ни сигурне изворе финансирања.⁶⁶⁶ Из тих разлога је и избор тема којима се оне баве, углавном, условљен околностима.

Иако инсистирају и залажу се за већу транспарентност, већина организација цивилног друштва није до сада јавности предочила своје финансијске приходе и издатке. Тако да јавност, са правом, инсистира да овакве организације и удружења грађана обавезно стављају на увид своје годишње буџете.

6.5. Организације цивилног друштва у Србији

Према прибављеним подацима, прве организације цивилног друштва (ОЦД) у Србији настале су почетком деведесетих година прошлог века, углавном као

⁶⁶⁶ Пројекцијом буџета за 2012. годину издвојено је 5,8 милијарди динара за рад најразличитијих организација цивилног друштва.

реакција на ратове вођење на просторима бивше Југославије и као израз неслагања грађана са тадашњом политиком државе, односно политиком тадашњег режима.

Од друге половине деведесетих долази до пораста броја организација цивилног друштва, када настају и организације специјализоване за теме из области безбедности. Знатан утицај ове организације оствариле су фокусирајући теме као што су реформа сектора безбедности, цивилна демократска контрола над оружаним снагама, цивилно-војни односи, цивилно-полицијски односи, као и демократска и цивилна контрола у раду служби безбедности. Истовремено, ове организације започеле су да развијају и капацитете за надгледање сектора безбедности, као и механизме заштите људских права које држава у том периоду није била у стању да пружи грађанима.

Функције које организације цивилног друштва врше у сектору безбедност у Србији су пружање подршке државним институцијама за успостављање јавног надзора над спровођењем политике безбедности и јавно залагање за темељну и доследну реформу сектора безбедности. Број организација цивилног друштва које се баве безбедносним темама је мали⁶⁶⁷, а сарадња између њих и државних органа није институционализована, већ зависи, пре свега, од личних контаката с представницима тих институција.

Организације не поседују капацитет за систематски јавни надзор над сектором безбедности, нити постоји континуирано праћење већих институција у сектору безбедности, као што су војска или полиција, док се о надзору над мање видљивим државним органима (на пример, царина) или над недржавним (компаније које пружају услуге физичко-техничког обезбеђења) и не говори.⁶⁶⁸

⁶⁶⁷ Подаци Центра за цивилно-војне односе из 2008. године говоре да се само 13 невладиних организација бави искључиво проблематиком безбедности; више о томе види у: Зорана Атанасовић, "Организације цивилног друштва заинтересоване за безбедност у Србији", *Безбедност Западног Балкана*, бр. 12, Београд, јануар - март 2009, стр. 5-6.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, стр. 9, као и у: Зорана Атанасовић, *Организације цивилног друштва - Појмовник*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, стр. 2-6.

Оцена способности ОЦД да врше надзор над сектором безбедности је извршена на основу неколико показатеља. Најпре је анализиран број ОЦД специјализованих за безбедносне теме и подручје њиховог деловања, на основу чега се дошло до закључка да је за више од половине посматраних организација безбедност једно од поља интересовања, за трећину је безбедност главно поље интересовања, док се преостала трећина организација повремено бави безбедношћу.

Анализа величине, техничке и кадровске опремљености је показала да су сарадници и стално запослени у ОЦД углавном високообразовани, док је ниво техничке опремљености задовољавајући. Наставници и/или истраживачи запослени на универзитету или у институтима чине више од половине сарадника ових организација, што повећава вероватноћу да ће организације бити компетентне приликом вршења надзора над сектором безбедности. Некадашњи припадници војске и служби безбедности такође учествују у активностима ових организација, што позитивно утиче на раст капацитета и на компетентност цивилног сектора, јер они систем безбедности познају "изнутра".

Страначку, идеолошку и интересну неутралност, као један од предуслова независности надзора над сектором безбедности, било је најтеже проценити због сарадње организација цивилног друштва с политичким партијама, и то од њиховог оснивања. Нешто више од четвртине организација навело је да су њихови сарадници садашњи или бивши политички активисти/активисти политичких партија, док је неформални утицај који политичке партије имају на рад организација цивилног друштва готово немогуће проценити.

Тако Мирослав Хацић истиче да "један број невладиних организација још није разрешио дилему око тога да ли им је главни задатак да свакодневно грде власт или да јој нуђењем стручних налаза скрену пажњу на проблеме и понуде могућа решења. Зато смо и даље сведоци хтења да се безбедносне теме реидеологизују, те и из невладиног сектора пристижу агресивни, идеологизовани и инструментални наступи, који онда сужавају простор за сарадњу са владиним организацијама.

Треба подсетити и на моралну хипокризију која је присутна и у невладином сектору. Сведоци смо да, на пример, поједини угледни делатници јавно и *en bloc* дисквалификују невладине организације по идеолошкој или патриотској линији, а да се при томе нису либили и још увек се не либе да за своје потребе, на пример, за објављивање књига, узму паре од страних донатора."⁶⁶⁹

Резултати истраживања су показали да се већина њих финансира из средстава страних влада, што може утицати на то да активности организација зависе од интереса донатора и да своје активности морају да прилагођавају приоритетима који су им наметнути споља. Ово, такође, у озбиљној мери утиче и на то да јавност организације цивилног друштва доживљава као инструмент за остваривање нечијих циљева који су у потпуности супротни националним интересима.

Деловање ОЦД раније је било регулисано Законом о друштвеним организацијама и удружењима грађана из 1990. године, који је застарео, неадекватан и није био изведен из актуелног Устава и закона који се уопштено односе на пословање правних лица. Средином 2009. године донет је нови Закон о удружењима,⁶⁷⁰ који на целовит начин уређује област оснивања и деловања организација цивилног друштва у складу с правним системом и међународним стандардима.

Устав није експлицитно дефинисао право организација цивилног друштва да учествују у надзору над сектором безбедности, па самим тим и над службама безбедности. Закони усвојени након 2000. по први пут су дали неке инструменте који су омогућили цивилном друштву и грађанима да учествују у контроли и надгледању сектора безбедности. Закон о Војсци садржи одредбу према којој грађани учествују у демократској цивилној контроли,⁶⁷¹ премда је ова одредба исувише уопштена и остаје нејасно којим механизмима овај надзор може бити

⁶⁶⁹ Види: Мирослав Хаџић, "Улога цивилног друштва у реформи сектора безбедности", *Мрежа*, бр. 45, Београд, мај 2005, стр. 11.

⁶⁷⁰ Види: Закон о удружењима, "Службени гласник РС", бр. 51/09 (ступео на снагу 22.07.2009. године, а примењује се од 22.10.2009. године).

⁶⁷¹ Види: члан 29 Закона о Војсци Србије, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 88/09.

вршен. Закон о одбрани⁶⁷² и Закон о полицији⁶⁷³ су такође увели могућност укључивања грађана у спровођење политике надзора над сектором безбедности, као и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁶⁷⁴ и Закон о јавним набавкама.⁶⁷⁵ Ови закони имају и недостатке, тако на пример Закон о слободном приступу информацијама не садржи казнене одредбе којима би било санкционисано његово непоштовање У пракси се дешава да институције не одговарају на захтеве тражилаца података, у овом случају организација цивилног друштва, а да због тога не трпе никакве последице нити концеквенце.

Почетком 2011. године успостављена је сарадња кроз стална тела која би окупљала представнике организација грађанског друштва и власти.⁶⁷⁶ Досадашња пракса, је показала да "иницијативе за успостављање сарадње потичу скоро увек од организација грађанског (цивилног) друштва, а њихова судбина најчешће зависи од дневне политике"⁶⁷⁷ и она је спорадична. Стратегијом националне безбедности⁶⁷⁸ дефинисана је донекле и улога организација цивилног друштва у очувању безбедности Републике Србије,⁶⁷⁹ а допуном постојећих закона који уређују ову област потребно је створити јаснију правну основу за сарадњу организација цивилног друштва и сектора безбедности.

⁶⁷² Види: члан 76 Закона о одбрани, "Службени гласник РС", бр. 116/07, 88/09.

⁶⁷³ Види: члан 5, 180 и 188 Закона о полицији, "Службени гласник РС", бр. 101/05, 63/09 и одлука УС 92/11.

⁶⁷⁴ Види: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, "Службени гласник РС" бр.120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

⁶⁷⁵ Види: Закон о јавним набавкама, "Службени гласник РС", бр. 116/08.

⁶⁷⁶ Влада Републике Србије је у јануару 2011. године основала Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом. Тако је после вишегодишњег заговарања од стране организација цивилног друштва успостављен институционални механизам за подршку и развој цивилног дијалога између владиних институција и организација цивилног друштва; види: Уредба о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом, "Службени гласник РС", бр. 26/10.

⁶⁷⁷ Види: Зорана Атанасовић, "Организације цивилног друштва заинтересоване за безбедност у Србији", *Безбедност Западног Балкана*, бр. 12, Београд, јануар - март 2009, стр. 11.

⁶⁷⁸ Види: Стратегија националне безбедности Републике Србије, усвојена у Народној скупштини, 26. октобар 2009. године, "Службени гласник РС", бр. 88/09.

⁶⁷⁹ У Стратегији националне безбедности Републике Србије, на страна 24 стоји: "Важну претпоставку остваривања и унапређења заштите живота и имовине грађана, људских и мањинских права чини сарадња државних органа са субјектима из области приватног обезбеђења и другим институцијама, установама, локалним самоуправама, струковним удружењима, црквама и верским заједницама, медијима, мањинским заједницама, организацијама цивилног друштва и грађанима, чиме се развијају односи поверења, изграђује и јача безбедност и решавају безбедносни проблеми".

Ипак, може се закључити да је у истраживаном периоду остварен сасвим јасан помак у успостављању одређених видова сарадње специјализованих организација цивилног друштва које се баве питањима безбедности са безбедносно-обавештајним службама у Србији. На основу доступних података и са сајт презентација неких од побројаних актера (Атлантски савез, Београдски центар за људска права, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), односно Београдски центар за безбедносно политику (БЦБП), и др.) могу се запазити неки облици остварене сарадње. Она се, рецимо, огледала у организовању јавне расправе о предлогу Закона о заштити података о личности, Закона о ВБА и ВОА, Закона о тајности података, учешћа представника служби безбедности на скуповима које су организовале невладине организације или студијских посета активиста тих организација службама безбедности.

Већа јавност рада служби безбедности у највећој мери оптерећује сама природа посла. Податак да испуњавајући законску обавезу редовно ажурирају информаторе о раду говори у прилог тврди да је у тој области у последњих неколико година направљен озбиљан помак. Чињеница да је Министарство одбране добило награду за најажурнији и најкомплетнији информатор у 2011. години од организација цивилног друштва, говори сасвим довољно о томе. И податак да је БИА овластила 2 лица (у рангу шефа кабинета и саветника директора) за сарадњу са медијима и одговоре на питања тражилаца информација, показује да се поштују утврђене законске одредбе.

Међутим, одређени проблеми постоје и они су изражени у непрецизним и нејасним појединим законским одредбама којима се штити поверљивост и тајност прибављених података и информација. Тај проблем не могу решити ни службе безбедности, ни медији ни организације цивилног друштва. Мора их решити држава, на тај начин што ће све недоречености у важећим законима исправити, те тако отклонити и многе недоумице и свима омогућити да на законит начин остваре своје уставно и свако друго право.

СЕДМИ ДЕО

7. Облици унутрашње (интерне) контроле у службама безбедности

7.1. Значај интерне контроле служби безбедности

Интерна контрола служби безбедности је примарна гаранција против злоупотребе власти, када су запослени који раде у агенцијама посвећени демократским вредностима државе и поштовању људских права. Спољне контроле, у овом случају имају задатак, да подупру интерне (унутрашње) контроле и да се на основу утврђених законских овлашћења повремено увере да ли исправно раде.

Контрола на овом нивоу обухвата проблеме као што су правилно спровођење закона и политике владе, овлашћења и деловање директора агенције, исправну употребу обавештајних података и досијеа, коришћење посебних овлашћења у складу са законом, као и унутрашње управљање агенцијом. Такви поступци унутрашње контроле на нивоу саме агенције нужна су основа за све остале облике спољашњег демократског надзора који спроводе законодавна, извршна и судска власт, као и независни државни органи, цивилни сектор и јавност. Такви механизми унутрашње контроле обезбеђују спровођење службених мера и закона на ефикасан, професионалан и законит начин.⁶⁸⁰

Оваква врста успостављене интерне контроле подразумева на првом месту да у систему субординације и преносу степена овлашћења "одозго - на доле" (у вертикалном нивоу).⁶⁸¹ Виши менаџмент или виши руководиоци служби безбедности врше ефикасну контролу "у нижим нивоима", преко руководиоца нижег ранга (начелници управа, одељења, одсека, испостава, група и сл.). У околностима такве поделе одговорности у раду, руководиоци вишег или највишег

⁶⁸⁰ Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., p. 24.

⁶⁸¹ Види: Marina Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, op. cit., p. 7.

ранга, сnose и део командне одговорности за оне из нижег нивоа. Дешава се, понекад, да виши менаџмент може на различите начине покушати да избегне преузимање одговорности за поступке или пропусте учињене у "нижим нивоима". Мада у већини закона који регулишу рад служби безбедности посебно је наглашена "самосталност поступања" припадника "у извршавању поверних послова".

Управо из тих разлога процедуре за давање извршних налога морају бити тачно и прецизно успостављене, како би се осигурао јасан поступак за њихово коришћење, нарочито када су у питању оперативне мере, радње, методи и поступци, које укључују и повреду личног интегритета, као што су отварање обраде или регистрација оперативне и сарадничке везе. Сви ти захтеви морају бити одобрени од највишег менаџмента агенције. Стога мора бити јасно дефинисан ланац одговорности, тако да виши руководиоци и извршиоци тачно знају шта раде и како треба да поступају у пословном односу са нижим у рангу. Такође, руководиоци и извршиоци нижег реда морају знати да они неће имати одговорност за оне мере и поступке за које су добили налог од виших у хијерархији. Примера ради, одређеним актима БИА, ВБА и ВОА дефинисано је да потчињени надређеном може да одбије извршење одређеног посла, само ако се тај налог односи на извршење кривичног дела, односно ако би самим чином извршења наложеног посла или задатка потчињени био у ситуацији да изврши кривично дело.⁶⁸² То значи да сваки припадник службе безбедности мора бити обучен за послове које обавља и мора знати које послове, иако су му наложени, може одбити да уради. Посебно се ставља акценат на уставно, законито, професионално, савесно и одговорно, поштујући и етику професије у извршавању поверених послова. Само тако сумњиве и спорне налоге може препознати. То, у сваком случају, захтева обуку⁴ и периодичне

⁶⁸² У ставу 1, члана 20 Закона о безбедносно-информативној агенцији наводи се да се "на права, дужности и одговорности по основу радног односа на припаднике Агенције примењују прописи који важе за раднике министарства надлежног за унутрашње послове". Па се, у том случају, на припаднике Агенције примењују одредбе члана 130, Закона о полицији, "Службени гласник РС", бр. 101/2005, 63/2009 - одлука УС и 92/2011, које кажу: "Полицијски службеник дужан је да изврши сва наређења надређеног полицијског службеника издата ради обављања послова, осим оних којима се наређује извршење радње која представља кривично дело. Ако наређење сматра незаконитим из других разлога, полицијски службеник има права да на то, у писаној форми, укаже претпостављеном који је наређење издао. Уколико се и даље инсистира на таквом наређењу полицијски службеник има право да о томе реферише вишем претпостављеном коме се може обратити".

⁴ Обуке се врше у центрима за стручно усавршавање припадника БИА, ВБА и ВОА.

доквалификације свих запослених.⁶⁸⁴ Од посебног значаја је обнављање знања у духу који се односи на важност демократских вредности и људских права, као и на перманентно проширивање свести на опасности са којима може бити суочен током рада, и то баш са овим вредностима. Неки аутори због тога препоручују, рецимо, запошљавање нових радника из релативно различитих друштвених средина.

Полазећи од нових безбедносних изазова, ризика и претњи, сасвим разложно, намеће се као стална потреба за регрутовањем и стварањем компетентног кадра.⁶ Таквог који је спреман да се носи са сложеним, транснационалним проблемима које савремени безбедносни изазови намећу и захтевају. Тако, рецимо, појавни облици, попут тероризма и међународног организованог криминала, захтевају веома широк облик регрутовања и обуке у друштвеном, политичком и верском контексту. Да би задржао стручно и компетентно особље мораш им пружити и добре услове за рад. Познато је да су припадници безбедносних служби под посебним психолошких стресом, који је, свакако, последица сложеног и веома ризичног посла којим се баве. Због тих изложености њихов радни и животни век је у опадању.⁶⁸⁶ Из тих разлога постоје одређене бенефиције које им се пружају кроз увећање радног стажа, корективног коефицијента за обрачунавање зараде, као и могућност пензионисања под посебним условима.

Примера ради, припадници цивилне службе безбедности (БИА), на основу Закона о пензионисању, који је промењен крајем 2009. године одлазили су у пензију са навршених 50 година живота, односно са најмање 20 година ефективног радног стажа, од чега су морали имати десет година на пословима овлашћеног службеног лица. Последњим изменама Закона у пензионисању та граница је померена на 55 година.

⁶⁸⁴ Едукације запослених одвијају се планирано и периодично. Реализују се како кроз специјалистичке обуке у оквиру међународне размене и сарадње са партнерским службама, тако и на бази сопствених искустава који се путем одговарајућих програма реализују у специјализованим центрима за обуке.

⁶ На сајт презентацијама све три службе безбедности (БИА, ВБА и ВОА) може се јасно видети за каквим кадром пледирају и који је услове потребно испунити за пријем у радни однос.

⁶⁸⁶ Нека истраживања су показала да су припадници служби безбедности на првом месту по морталитету, у односу на године живота. Тек иза ове категорије су рудари, а затим новинарска професија.

Треба нагласити да јакe и добро организованe и функционалне интерне или унутрашње контроле (неки аутори попут Ханса Борна - називају их и "административним контролама") у службама безбедности веома су битан и важан предуслов за ефикасне и ефективне остале видове или облике спољних контрола. Исто тако, јакe извршне контроле над безбедносним службама су битан, али не и одлучујући предуслов за адекватну парламентарну контролу, с обзиром да приступ у парламенту националним безбедносним службама, углавном, зависи од извршне власти. Међутим, као што је већ поменуто, могу да постоје и одређени проблеми у самој извршној власти за вршење контроле над овим затвореним делом државне управе (такве примере имали смо у неким државама: рецимо, у Бугарској - афера незаконитог прислушкивања високих државних званичника крајем 2010. године).

7.2. Поштовање законитости у раду припадника служби безбедности

Службе безбедности спроводе контролу над својим припадницима преко директора и вишег руководства издавањем директива, интерним прописима и административним одлукама. Контролу и ревизију непрофесионалног понашања може обављати одељење или сектор за послове унутрашње контроле. Осим тога, дужност да се пријави незаконита активност, на јасно установљен начин, представља важну етапу развоја механизма одговорности у оквиру самих служби.⁶⁸⁷

Последњих година појавио се и један нови, интерни механизам одговорности тзв. "дувач у пиштаљку", или јавни службеник (који још није развијен у Србији) који открива информације, наводно у служби виших интереса јавности, упркос својој обавези чувања тајне. "Дувач у пиштаљку" (прикладнији назив је: "узбуњивач") настоји да привуче јавну и политичку пажњу на појаву корупције, преваре или неког другог и грубљег примера лоше управе. За позивање на одговорност је посебно значајно када се "узбуњивачу" загарантује заштита од законских или

⁶⁸⁷ Види: члан 24 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09; Уредбу о дисциплинској одговорности припадника БИА, "Службени гласник РС", бр. 75/06; члан 42 Закона о ВБА и ВОА "Службени гласник РС", бр. 88/09.

дисциплинских мера, што им омогућава да органима контроле и надзора скрену пажњу на кршење прописа и на неки други облик незаконитог и несавесног поступања, а који може да произведе одређене последице.⁶⁸⁸ У законодавству Републике Србије не постоји системски регулисана заштита "узбуњивача", па самим тим ни у сектору безбедности. Постоје само одређене законске одредбе, које је могуће наћи у различитим правним актима. Истина, постоје неке одредбе у Закону о корупцији⁶⁸⁹ које упућују на то (члан 56)⁶⁹⁰, као и у Правилнику о заштити лица које пријаве сумњу на корупцију.⁶⁹¹

Како је то регулисано у другим деловима света може се видети у приручнику Надзор над обавештајним службама, који је 2012. године издао Демократски центар за контролу наоружања (ДЦАФ), са седиштем у Женеви.⁶⁹²

Традиционално један од најјачих механизма за позив на одговорност у службама безбедности је самоодговорност припадника преко посвећености професионалним стандардима и етици. Сродни механизми контроле и одговорности стога укључују

⁶⁸⁸ Више о томе види: Маријана Милосављевић, Драгана Милатовић (урс.), *Заштита узбуњивача*, удружење Еутопија, Београд, 2011.

⁶⁸⁹ Види: Закон о Агенцији за борбу против корупције, "Службени гласник РС", бр. 97/08, 53/10 и 66/11.

⁶⁹⁰ Поменути чланом Закона о Агенцији регулисано је да лице на основу чије пријаве је покренут поступак, односно друго лице које даје изјаву не може због тога да сноси или да трпи последице. Дакле, реч о грађанима који се обрате и који укажу на то да је неки функционер повредио Закон о Агенцији за борбу против корупције, на пример, да се налази у сукобу интереса, да није пријавио имовину коју поседује, да није пренео управљачка права у правним лицима и сл. Ако Агенција покрене поступак, на основу такве пријаве, онда лице које то је пријавило ужива заштиту.

⁶⁹¹ Види: Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, "Службени гласник РС", бр. 56/11 од 29. јула 2011. године.

⁶⁹² Види: Ханс Борн, Ејдан Вилс (урс.), *Надзор над обавештајним службама*, ДЦАФ, Женева, 2012. У поглављу 9, које носи насловом "Решавање жалби на обавештајне службе" на страни 185, стоји да су: "Инсајдерске жалбе ове врсте један вид "узбуњивача" - њима се разоткривају грешке изван редовног ланца команде у обавештајним службама, а да се при том обавезно не откривају тајне мимо уског круга владиних агенција или других овлаштених надзорних тела. Распољивост таквих жалбених механизма може смањити вероватноћу да ће неки упосленик предузети екстремније облике разоткривања, на пример, одавања медијима", тако "на Новом Зеланду, на пример, уколико упосленик обавештајне или сигурносне агенције скрене пажњу генералном инспектору на неко питање, тај упосленик неће бити изложен никаквим казнама нити дискриминаторском третману од стране те обавештајне и безбедносне агенције у вези са његовим упослењем, само зато што је скренуо пажњу генералном инспектору на то питање, осим ако то уради са лошом намером." Док, на другом делу света, у САД "ниједну радњу која представља одмазду или претњу одмаздом због подношења такве жалбе не може предузети ниједан упосленик [Централне обавештајне агенције], који је у позицији да предузме такве радње, осим ако је та жалба поднесена, или та информација дата уз пуну свест да је лажна, или са свесним немаром према њеној тачности или нетачности."

обуку и едукацију запослених и професионални етички код, колегијални однос међу припадницима, регрутовање квалитетног персонала, обуку из законских норми и демократске праксе и квалитет и лични интегритет вишег руководства.

Овај аспект фокусира се на норме и вредности припадника служби безбедности у њиховом свакодневном функционисању, као и ставове и убеђења политичких чинилаца, медија и чланова јавног мњења. Одредбе из Закона које се тичу политичке неутралности служби и њихових припадника,⁶⁹³ такође су значајне, као и истинско поштовање духа пропорционалности, у којем легитимни ниво наметања безбедносне активности, зависи од нивоа претње.

Најпоузданије информације о незаконитом деловању неке безбедносне или обавештајне службе "најчешће ће потећи из саме службе".⁶⁹⁴ Отуда је обавеза пријављивања и исправљања незаконитог деловања веома важна и корисна. Она истовремено јача положај службеника у агенцији, јер подстиче њихову бригу за законито деловање.

Препреке агенцијској контроли припадника потичу од недостатка заштитних мера за осигурање законитости и прикладности, укључујући детаљан законски оквир и правила која усмеравају рад запослених у службама безбедности. Неуспех унутрашње контроле да се, после истраге, наметну дисциплинске санкције против оних који су починили преступе, ствара атмосферу некажњености, даје за право и отвара могућности и другима да се на такав начин понашају. Чланови извршне власти могу, такође, настојати да обликују обавештајни производ или да га користе ради унапређења својих личних, партијских или специјалних интереса, чиме нараста могућност корупције, злоупотребе власти или политизације.

⁶⁹³ Види: члан 2 Закона о основама уређења служби безбедности, "Службени лист РС", бр. 116/07; Припадници служби безбедности (БИА, ВБА и ВОА) не могу бити чланови политичких партија. Такође, немају право ни на синдикално организовање.

⁶⁹⁴ Опширније о томе види у: Богољуб Милосављевић, Саша Ђорђевић, *Корупција у сектору безбедности: унутрашња контрола*, едиција: Предлог практичне политике, Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, новембар 2012.

Стандард једне професионалне безбедносно-обавештајне агенције у демократији јесте да задржи политички неутралан став и да избегне приклањање политичким потребама. Поред тога, унутрашња контрола може бити подривена цурењем информација и деловањем "узбуњивача", што, иако умањује унутрашњу контролу, посебно о питањима која агенција не жели да обелодани. С друге стране, може скренути екстерну пажњу на кршење прописа и подстаћи захтеве за објашњењем или кажњавањем, чиме се потенцијално подржава позив на одговорност највиших руководиоца.

7.3. Дисциплинска одговорност припадника служби безбедности

Сврха дисциплинског поступка може се дефинисати као један од инструмената осигурања уредног и делотворног поступања државних органа и служби и висок степен поверења грађана у институције и запослене у државним службама. Она се може дефинисати и као скуп мера државног апарата усмерених на спречавање негативних друштвених појава и забрањених последица, као и стварање услова да до таквих појава и последица не дође. Дисциплински поступак, остварује свој циљ кроз могућност изрицања казне за недозвољено понашање, односно кроз општу и индивидуалну превенцију.

Кроз дисциплински поступак остварује се заштита друштва у целини, заштита државних органа, али и самих државних службеника. Кажњавањем државног службеника одговорног за повреде службене, односно радне дужности, онемогућава се изједначавање кривице, односно наметање одговорности осталим службеницима у државним органима који уредно и квалитетно обављају свој посао. Наравно, у поступку утврђивања дисциплинске одговорности је нужно да се државном службенику обезбеди право на правичан поступак, а да одлука о одговорности буде донета након утврђивања свих важних чињеница и уз поштовање претпоставке невиности.

Повреда службене дужности, односно дужности из радног односа, регулисана је у нашем законодавству већим бројем материјалних и процесних прописа који регулишу дисциплински поступак.

Закон о државним службеницима,⁶⁹⁵ у делу закона, под насловом: "Одговорност државних службеника" прописује дисциплинску одговорност због повреде дужности из радног односа. Закон о Безбедоносно-информативној агенцији такође прописује дисциплинску одговорност запослених у служби, док Закон о ВБА и ВОА ту материју препустио је Закону о Војсци Србије,⁶⁹⁶ који одређује дисциплинску одговорност професионалних војних лица.

На основу наведених закона донете су уредбе које ближе уређују област дисциплинског поступка. Тако је на основу члана 24 Закона о БИА,⁶⁹⁷ донета Уредба о дисциплинској одговорности припадника БИА,⁶⁹⁸ док је на основу члана 170. Закона о Војсци Србије, донето Правило о војној дисциплини,⁶⁹⁹ које се односи на професионална војна лица.

На основу законских и подзаконских прописа који се односе на БИА, дисциплински поступак (у првом степену) покреће и води лице (дисциплински старешина) које је овластио руководилац организационе јединице. Поступак се покреће писменим закључком. Након обављеног поступка дисциплински старешина доноси решење. О приговорима против одлука дисциплинског старешине, у другом степену, одлучује дисциплинска комисија. Састав дисциплинске комисије, као и висину надокнаде за рад у дисциплинским органима утврђује директор посебним решењем.⁷⁰⁰

⁶⁹⁵ Види: "Службени гласник РС", бр. 79/05, 81/05-исправка, 83/05-исправка, 64/07-исправка, 116/08 и 104/09.

⁶⁹⁶ Види: "Службени гласник РС", бр. 116/07.

⁶⁹⁷ Види; члан 24 Закона о БИА, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09.

⁶⁹⁸ Види: "Службени гласник РС", бр. 75/06.

⁶⁹⁹ Види: "Службени војни лист", бр. 22/08.

⁷⁰⁰ Види: члан 2 Уредбе о дисциплинској одговорности припадника БИА, "Службени гласник РС", бр. 75/06.

Свако запослено лице ако сазна за учињену повреду службене дужности дужно је да сазнање о томе у писменом облику достави непосредном руководиоцу. У другом степену дисциплинска комисија, као колегијални орган, одлучује о приговорима на провостепене одлуке.

Дакле, председника, чланове и секретара Дисциплинске комисије именује посебним решењем директор. Комисија одлучује у већу од 3 члана, од којих 1 члан није запослен у Агенцији. Против коначне одлуке дисциплинске комисије може се покренути и водити управни спор.

Уредбом је предвиђено да дисциплински старешина (који води поступак) заказује усмену расправу на којој окривљени припадник има право да изложи своју одбрану. На расправи може да се брани сам или преко заступника, а може да достави или приложи и писмену одбрану. Расправа се може одржати без присуства припадника, само ако за то постоје важни разлози, а ако је на расправу уредно позван.

Непосредно пре изрицања дисциплинске мере дисциплински старешина (који поступа у првом степену) или дисциплински суд (који поступа у другом степену) при изрицању дисциплинске мере у обавези су да воде рачуна о степену одговорности припадника, тежини последица повреде службене дужности, субјективним и објективним околностима под којима је повреда службене дужности извршена, као и о раније изреченим дисциплинским мерама које нису избрисане из евиденције.

Веће дисциплинске комисије дужно је да о приговору одлучи у року од 30 дана од дана пријема приговора, иначе се сматра да је приговор одбијен. Припаднику коме је изречена дисциплинска мера престанак радног односа, радни однос престаје даном коначности решења којим је дисциплинска мера изречена.

Када су у питању војне службе безбедности примењују се прописи који важе за професионална војна лица. Ближе одредбе за утврђивање дисциплинске

одговорности регулисане су Правилком о војној дисциплини,⁷⁰¹ које је 13.05.2008. године донео, на основу овлашћења Председник Републике.

Код дисциплинских престапа за професионална војна лица могу се разликовати два дисциплинска режима: поступак за дисциплинске грешке и поступак за дисциплинске престапе.

У поступку који се води за дисциплинске грешке, такође, постоји двостепеност у дисциплинском поступку. У првостепеном поступку напосредни старешина, је уједно и дисциплински старешина. Он покреће и води поступак, прикупља чињенице и утврђује елементе одговорности за учиниоца. Овде постоји правило да млађи по чину, односно по хијерархијском положају, не може водити поступак против старијег, нити му може изрицати дисциплинске мере. Дисциплинска мера се изриче у форми наредбе.

У другостепеном поступку, по поднетој жалби, односно приговору на наредбу, одлучује старешина вишег ранга у року од 8 дана. Извршењу дисциплинске мере приступа се одмах по окончању поступка.

Код поступка за дисциплинске престапе образовани су дисциплински судови првог степена и виши војни дисциплински судови. Поред тога постоје и тужиоци првог степена и виши тужиоци. За дисциплински поступак у првом степену суди веће од 3 лица. По окончању поступка доноси се пресуда, на коју окривљени има рок од 15 дана за жалбу, вишој инстанци, војнодисциплинском већу. Наведеним прописом јасно је уређено на који начин се извршавају изречене дисциплинске мере.

⁷⁰¹ Види: Правило о војној дисциплини, "Службени војни лист", бр. 22/08.

7.4. Унутрашња контрола у БИА⁷⁰²

У Безбедносно-информативној агенцији, као цивилној служби, у складу са законом, организована је на основу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места унутрашња контрола законитости рада и контрола трошења финансијских средстава. Начин вршења унутрашње контроле уређен је актом који је донео директор, а који је означен одређеним степеном тајности.⁷⁰³ Такође, директор БИА, кроз годишње планове рада, издаје смернице и одређује приоритете рада унутрашње контроле⁷⁰⁴ и система финансијског управљања, контроле и интерне ревизије.

Унутрашња контрола законитости рада надзире и контролише поштовање начела уставности и законитости у обављању послова из надлежности службе. Нарочито то се односи у погледу поштовања и заштите људских права при извршењу задатака и примени посебних поступака и мера, а посебно:

- испитује законитост предузетих радњи, мера и метода БИА;
- испитује притужбе, петиције, представке и предлоге физичких и правних лица или припадника БИА, упућене директору или Влади и другим органима у вези са радом БИА и
- поступањем њених припадника и о томе доставља извештај органу коме су упућени.

Припадници БИА дужни су да овлашћеним лицима унутрашње контроле омогуће вршење послова из њене надлежности и пруже потребну стручну помоћ. У вршењу унутрашње контроле овлашћена лица унутрашње контроле предузимају потребне мере и радње у циљу утврђивања чињеничног стања и прикупљања доказа и имају право да:

⁷⁰² Види: Влада Републике Србије, *Одговори на Упитник Европске комисије*, питање бр. 100, које се односи на унутрашњу контролу у сектору безбедности.

⁷⁰³ Поменути акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места унутар БИА доноси директор Агенције уз претходну прибављену сагласност Владе Републике Србије.

⁷⁰⁴ На најновијој интернет презентацији БИА може се приметити да постоје систематизована радна места унутрашње контроле.

- остваре увид у документацију, евиденције и збирке података које у складу са својим делокругом рада прибавља, ствара и води БИА;

- захтевају од припадника писано изјашњење и достављање других података и информација из њихове надлежности који су потребни за вршење унутрашње контроле;

- траже од грађана потребна обавештења;

- налажу безбедносну проверу за припадника;

- у складу са законом, уз претходни пристанак, врше полиграфско испитивање припадника БИА, а на основу одлуке директора;

- налажу циљане лекарске прегледе, како би се утврдило стварно здравствено стање и психофизичке способности припадника.

Руководилац организационе јединице БИА у чијој је надлежности обављање послова унутрашње контроле непосредно је одговоран директору. У обавези је да редовно и периодично подноси извештаје о раду унутрашње контроле, упознаје директора са резултатима контроле у сваком појединачном предмету и у вези са тим доставља му предлоге за отклањање уочених пропуста, недостатака и неправилности и предлаже покретање одговарајућих поступака ради утврђивања одговорности.

Подзаконски актима је регулисано да припадник БИА не може бити позван на одговорност због обраћања унутрашњој контроли. Надлежност и овлашћења система унутрашње финансијске контроле утврђени су одредбама акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и интерним општим актима која прописују поступак интерне контроле и интерне ревизије у БИА.

Одредбама о поступку интерне контроле одређени су предмет, начин, поступак и критеријуми вршења интерне контроле финансијског пословања у Агенцији.

7.4.1. Интерна буџетска контрола и ревизија у БИА

Интерна буџетска контрола и ревизија је активност која пружа независно, објективно уверавање и професионално мишљење као и саветодавне услуге, са сврхом да допринесе унапређењу пословања корисника јавних (буџетских) средстава.⁷⁰⁵

Она помаже кориснику буџетских средстава да оствари своје циљеве, тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима контроле и управљање организацијом.

Под организационом независношћу подразумева се да је интерна буџетска контрола и ревизија, независна од делатности коју контролише и ревидира, да није део пословног процеса, односно организационог дела, те да у свом раду непосредно одговара руководиоцу корисника средстава (у овом случају директору БИА).

На основу Закона о буџетском систему,⁷⁰⁶ у БИА је организована интерна буџетска контрола и ревизија⁷⁰⁷. Она се састоји у давању стручног мишљења и савета на усвојене планове и програме рада, а у првом реду се обавља у материјално-финансијском пословању, у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима, и подразумева економично, ефикасно и ефективно коордирање средстава, заштиту средстава и података.⁷⁰⁸

⁷⁰⁵ Види: Члан 2 Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, "Службени гласник РС", бр. 99/11.

⁷⁰⁶ Види: члан 80 Закона о буџетском систему, "Службени гласник РС", бр. 54/09,73/10, 101/10, 101/11 и 93/12.

⁷⁰⁷ Интерну ревизију обавља интерни буџетски ревизор, а на основу Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, (опширније о томе види: "Службени гласник РС", бр. 99/11), као и интерног акта поверљивог карактера.

⁷⁰⁸ Види: члан 91 и 92 Закона о буџетском систему, "Службени гласник РС", бр. 54/09,73/10, 101/10, 101/11 и 93/12.

Ближи начин вршења буџетске контроле и интерне ревизије у БИА, у погледу облика, сврхе, циља, улога, овлашћења и дужности, уређује се актом који доноси директор и који носи ознаку тајности. Њиме је, између осталог, предвиђено подношење месечног и годишњег извештаја о резултатима буџетске контроле и интерне ревизије, који садржи и одређене препоруке.

Извештаји које директор Безбедносно-информативне агенције подноси Влади Србије и Одбору за одбрану у безбедност/Одбору за контролу служби безбедности Народне скупштине, надлежним за демократску и цивилну контролу, садрже резултате рада свих аспеката Агенције, укључујући и резултате унутрашње и буџетске контроле и интерне ревизије.

7.5. Унутрашња контрола војних служби безбедности

Унутрашња контрола ВБА, односно ВОА, врши контролу законитости рада и примене овлашћења њихових припадника.

Руководилац унутрашње контроле је непосредно потчињен директору ВБА, односно ВОА, коме редовно подноси извештаје о раду и о евентуалним злоупотребама и неправилностима у раду ове две војне службе безбедности. Руководилац унутрашње контроле је дужан да обавести генералног инспектора, а по потреби и надлежни одбор Народне скупштине, када има сазнања да директор ВБА, односно директор ВОА није отклонио незаконитост или неправилност у раду коју је утврдила унутрашња контрола. На захтев унутрашње контроле, а по одлуци директора ВБА, односно директора ВОА, припадник ВБА, односно ВОА, је обавезан да се подвргне безбедносној провери, провери психофизичке способности, провери здравственог стања, полиграфском тестирању и другим проверама.⁷⁰⁹

⁷⁰⁹ Види: члан 57 Закона о ВБА и ВОА, "Службени гласник РС", бр. 88/09.

7.5.1. Генерални инспектор

Институција генералног инспектора не представља новину и није непознаница у законодавствима многих европских и других држава. Углавном, он представља независан облик унутрашње контроле. У зависности од законских решења у неким државама извештај о спроведеној контроли подноси парламенту, у неким је одговоран министру, а постоје и системи где подноси извештај влади. Углавном, разликују се, најчешће, по томе ко га (генералног инспектора) и на који начин именује. У том смислу, размотрићемо примере из САД, Канаде и Аустралије.⁷¹⁰

Америчка Централна обавештајна агенција (ЦИА) имала је генералног инспектора већ 1952. године. Све до 1979. године именован га је директор, коме је био подређен, без превеликих самосталности. Новим законом из 1979. године регулисано је да он и даље има запослење у ЦИА, али добија већу самосталност у раду, а именује и разрешава га председник државе, уз сагласност Сената.⁷¹¹

Генералног инспектора Безбедносно-обавештајне службе Канаде (CSIS) именује влада. Он није запослен у тој служби, већ у Министарству јавне безбедности. Извештаје о оствареној контроли подноси заменику министра за јавну безбедност. Његова овлашћења далеко су мања у односу на Генералног инспектора ЦИА.⁷¹²

⁷¹⁰ Више о томе види у: Стјуарт Фарсон, "Успостава учинковитог система надзора над службама безбедности", у: Ханс Борн, Ејдан Вилс (урс.), *Надзор над обавештајним службама*, ДЦАФ, Женева, 2012, стр. 34-36.

⁷¹¹ На основу овлашћења његове обавезе су "да промовише економичност, учинковитост и ефикасност, као и одговорност унутар ЦИА. Он то чини тако што врши независне ревизије, инспекције, истраге и процене програма и операција ЦИА. Генерални инспектор ЦИА је такође надлежан за откривање и одвраћање од превара, неоправданог трошења ресурса, злоупотребе и неправилности у управљању. Што се тиче извештавања, од генералног инспектора ЦИА се захтева да своје налазе и препоруке благовремено пренесе директору Агенције, као и конгресном обавештајном одбору. Када се налази односе на наводне повреде закона ... мора такође обавестити државног правобраниоца."

⁷¹² Углавном се "фокусира у потпуности на придржавање закона, прописа и политика Канаде"... "Осим тога, Генерални инспектор мора идентификовати све активности које представљају неоправдано или непотребно коришћење овлашћења", ибид, стр. 35.

У Аустралији рад Генералног инспектора за контролу служби безбедности, слично као и у Канади, регулисан је законом из 1986. године. На основу тог закона генерални инспектор представља самосталну институцију. Именује га главни гувернер и има много шира овлашћења у односу на оба претходна примера. У обавези је да поднесе годишњи извјештај о својим активностима премијеру, који га мора ставити на дневни ред оба дома парламента⁷¹³

Увођењем институције генералног инспектора у оквиру Министарства одбране као и адекватним уређењем рада унутрашње контроле на нивоу Војнобезбедносне агенције (ВБА), односно Војнообавештајне агенције (ВОА), новим законским решењима појачани су механизми надзора и контроле двају војних служби.⁷¹⁴

У поступку доношења новог закона о војним службама безбедности 2009. године, у стручној јавности, између осталог, вођене су жестоке дебате које су се односиле на генералног инспектора.

Генерални инспектор:⁷¹⁵ надзире примену начела политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду ВБА и ВОА и њихових припадника; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад; даје мишљење на нацрте закона, других прописа и општих аката из надлежности ВБА и ВОА;

⁷¹³ Стјуарт Фарсон, у Глави 2, "Успостава учинковитог система надзора над службама безбедности", у: Ханс Борн, Ејдан Вилс (урс.), Надзор над обавештајним службама, ДЦАФ, Женева, 2012, на страни 35 и 36, говорећи о генералном инспектору за контролу аустралијских служби безбедности, наводи: "Уместо да пажљиво прати само једну службу, он или она је одговоран за целокупну обавјештајну делатност Аустралије. Иако у одређеној мјери обавља различите функције према различитим службама, његове/њене најважније дужности су троструке: (1) праћење усклађености за законима, путама и смјерницама које регулирају активности појединих служби; (2) процјена исправности тих активности; (3) процјена учинковитости тих активности; (4) утврђивање да ли нека од тих активности није у складу или крши људска права.", али и да "Недавно извршене процене говоре да се од 60 до 70 посто ресурса троши на програме проактивне инспекције. Када врши пуну истрагу, Генерални инспектор може користити и користи иста истражна овлашћења која иначе имају краљевске истражне комисије. То значи да може захтевати да се сведоци појаве на саслушању и да истинито сведоче"... може "ступити у просторије службе"... "да се може смијенити само ако постоји оправдан разлог за смену."

⁷¹⁴ Положај и рад Генералног инспектора регулисан је одредбама Закона о ВБА и ВОА и Правилника о раду Генералног инспектора (Службени војни лист, бр. 18/10), а положај и рад унутрашње контроле одредбама Закона о ВБА и ВОА (члан 57), Правилника о раду унутрашње контроле ВБА и Правилника о раду унутрашње контроле ВОА (Службени војни лист, бр. 18/10).

⁷¹⁵ Види: члан 54 Закона о ВБА и ВОА, "Службени гласник РС", бр. 88/09.

утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду ВБА и ВОА и њихових припадника; подноси извештај министру одбране о резултатима надзора са предлогом мера.

Генералног инспектора поставља Влада на период од пет година,⁷¹⁶ на предлог министра одбране, уз прибављено мишљење Савета за националну безбедност. Одговоран је за рад министру одбране и подноси извештај о спроведеној контроли најмање једном годишње надлежном одбору Народне скупштине. На основу законских одредби, не може бити члан политичке партије, нити обављати другу јавну функцију. Законом је регулисано да за генералног инспектора може бити постављено лице које има најмање девет година радног искуства у струци. Поступак за разрешење генералног инспектора може покренути Влада или министар одбране.

Генерални инспектор може, поред услова предвиђених законом, бити разрешен дужности и пре истека периода на који је постављен, у следећим случајевима: на лични захтев; ако трајно изгуби здравствену способност да обавља своју дужност; када је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или кажњиво дело које га чини недостојним за вршење дужности; ако не поступа у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално.

Начин вршења унутрашње контроле ВБА и ВОА, као и других питања из надлежности у раду генералног инспектора ближе су уређена Правилником о раду генералног инспектора, који прописује министар одбране.⁷¹⁷

⁷¹⁶ Влада Републике Србије је 10. фебруара 2010. године, на предлог министра одбране, а по прибављеном мишљењу Савета за националну безбедност, поставила Генералног инспектора за контролу рада војних служби безбедности.

⁷¹⁷ Види: Правилник о раду Генералног инспектора (министар одбране донео је 28.06.2010. године), "Службени војни лист", бр. 18/2010.

7.6. Родна равноправност у службама безбедности

У Србији су још увек недовољно развијени механизми за увођење политике родне равноправности у управљању сектором безбедности, односно механизми за родно осетљиво поступање према женама, корисницама система безбедности. Креирање посебног радног места за особе којима би посао био да саветују највише руководиоце о мерама за побољшање родне равноправности представља један од начина да се осигура континуирано бављење родном равноправношћу у сектору безбедности.

У том смислу, Национални акциони план (НАП) за примену Резолуције 1325 СБ УН у Србији - жене, мир и безбедност (2010 - 2015)⁷¹⁸ предвиђа увођење саветника/ца за родну равноправност министра/директора у Министарству одбране, Министарству унутрашњих послова, Управи царина, Безбедносно-информативној агенцији и Управи за извршење кривичних санкција. Те особе имају задатак "да саветују руководиоце током процеса обликовања и спровођења практичних политика ради равноправног остваривања права жена и мушкараца, како запослених у сектору безбедности, тако и корисника услуга институција у сектору безбедности". Истим документом предвиђено је и да саветник/ца за родну равноправност може да буде послата у састав наших контингената у мултинационалним мировним операцијама.

Према подацима преузетим од Београдског центра за безбедносну политику⁷¹⁹ све наведене државне институције, изузев Управе за извршење кривичних санкција, до средине 2012. године именовале су саветнице за родну равноправност. Према истим подацима највише на том плану учинило је Министарство одбране, које је и било носилац послова на изради поменутог документа.

⁷¹⁸ Види: "Службени гласник РС", бр. 102/10 од 30.12. 2010. године.

⁷¹⁹ Више о томе види у: Горана Одановић и Маја Бјелош, *Независни извештај о спровођењу Националног акционог плана 1325 у Србији*, јануар 2011 - јул 2012, Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, 2012.

КРИТИЧКА И ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Демократска и цивилна контрола представља кључни предуслов у реформама служби безбедности. Она захтева сталну будност бројних актера, на државном нивоу, међу грађанством, али и од вандржавних институција. Истраживани и анализирани видови контроле који се спроводе над службама безбедности у Републици Србији и конкретни показатељи о оствареним резултатима, у нормативном регулисању и стварном практиковању, говоре нам да се тај систем одвија у основи на савременим демократским принципима и позитивним устројствима других држава. Промене које су у истраживаном периоду учињене указују, такође, да процес није довршен и да је потребно наставити започете реформе.

Поједина стања или фазе у достигнутом нивоу демократске и цивилне контроле не могу се егзактно измерити, али се могу описати и анализирати. Што наводи на још озбиљније разматрање: да ли је то описивање мериторно, на чему је засновано, које су чињенице коришћене и на који начин су оне прикупљене и анализиране. Поступак је утолико више сложен зато што у оваквој врсти истраживања веома је тешко (односно, скоро немогуће) доћи до егзактних података. На неки начин то је и разумљиво, јер се истраживање, у једном делу, односило на најосетљивији део државног управног апарата, чији и јесте посао да ради у тајности, те да оно што је у надлежности ставља на увид само онима којима је то намењено и то на основу јасних законских одредби.

Као својеврстан парадокс може се оценити тежња за постизањем већег степена транспарентности у службама безбедности као традиционално затвореном органу, али и у степену професионалне дискреције који обавештајни рад захтева, да би био ефикасан. У сваком случају, вредности и норме које су фундаменталне за демократске системе захтевају да службе безбедности подлежу одговорности, али и демократској и цивилној контроли у извршавању безбедносних послова.

Државне институције, као што су законодавна, извршна и судска власт, независна тела и органи, обављају формалну и суштинску улогу у демократској и цивилној контроли активности служби безбедности. Оне могу бити ограничене у томе због општеприхваћених политичких услова, недостатка независности или приклањања неких од чинилаца извршној власти. Неформалну улогу остварују организације цивилног друштва и јавност.

Напори у борби против тероризма и међународног организованог криминала, заштита појединачних права и слобода грађана у демократским земљама од могуће злоупотребе и мешања служби безбедности и других државних институција је питање од најважнијег националног интереса. Показани примери у овом раду говоре у прилог чињеници да међународне организације и институције поклањају веома значајну пажњу том питању (ОЕБС, Савет Европе, Европски суд за људска права, Венецијанска комисија и други).

Упоредно-правна анализа функционисања одређених облика контролних механизма у државама са дугогодишњом демократском традицијом, као и у службама земаља, које пролазе транзициони период, говоре да је Србија у процесу реформи које спроводи у области безбедности прихватила међународне стандарде и обрасце, али да их споро, неодлучно, без јасније утемељене стратегије, и недоследно примењује у пракси.

Многе европске земље и САД парламентарну контролу над сектором безбедности почеле да уводе тек у последње две и по деценије прошлог века. Као такве примере навели смо САД (1975-1976), Немачка (1979), Италија (1982), Канада (1984), В. Британија (1994) итд. У СФРЈ облици парламентарне контроле служби безбедности озбиљније су почели да се остварују од 1974. године.

У оквиру свеобухватних реформи које су отпочеле да се спроводе у Србији након петооктобарских политичких промена 2000. године, значајан сегмент односио се и на сектор безбедности. У том оквиру посебна пажња посвећена је

трансформацијама које је било потребно извршити подвођењем постојећих служби безбедности под демократску и цивилну контролу парламента, извршне и судске власти. Негативно наслеђе некадашње СДБ и РДБ, неразјашњена политичка убиства, обрачун са политичким неистомишљеницима, као и инструментализација у политичке сврхе, били су превелика хипотека која се морала превазилазити.

Тако су у јулу 2002. године, на сасвим различит начин, донесена два важна закона - Закон о савезним службама безбедности и Закон о БИА. Ти закони представљали су озбиљан искорак у демократском преображају, па и у успостављању демократске и цивилне контроле у раду постојећих служби безбедности.

Иако су на тадашњем савезном новоу (СРЈ, касније ДЗ СЦГ) постојале четири службе безбедности (две војне и две у дипломатији), иако је донет заједнички закон о њима, никада ни једно тело, које је било у обавези на основу законских овлашћења да обавља контролу и надзор, до нестанка те државе, није профункционисало. Сасвим разложно поставља се питање, шта је у том случају вредео закон. То, опет, не значи, да су службе безбедности "седеле скрштених руку". Оне су, свакако, и у таквим околностима обављале одређени део послова из своје надлежности.

У Републици Србији ситуација је била јаснија, али, такође, политички прилично нестабилна. У таквом амбијенту и околностима после вишемесечне стручне и јавне расправе донешен је Закон о БИА. Већ је речено да је тај нормативни чин био значајан заокрет у издвајању и реорганизацији тадашњег РДБ у посебну владину агенцију. Уједно, он представља и врло јасан симболички раскид са прошлошћу. Пре доношења тог закона било је различитих идеја како би он требао да изгледа.⁷²⁰ Политичким речником речено, изабрано је средње решење, прихватљиво и помирљиво у том моменту за све политичке одлучиоце. Уз све побројане мањкавости: да је закон уопштен, нејасан и недоречен, да само у

⁷²⁰ Постојале су три различите радне верзије закона о новој служби безбедности. Прихваћена је садашња верзија Закона о БИА.

назнакама третира неке од облика контроле, као такав примењује се већ 10 година. Због тога је потребно што пре донети нови правни акт који би на свеобухватнији и целовитији начин регулисао рад цивилне службе безбедности.

Сматрамо да би било најцелисходније донети јединствен закон који би регулисао рад свих служби безбедности у Србији. Доношењу таквог правног акта требала би претходити и нова Стратегија националне безбедности. У сусрет поменутиим легислативним захватима политички чиниоци морали би да реше још једну дилему: да ли држави Србији требају две војне службе безбедности. Становиште овог истраживања, које се намеће и у закључном разматрању, сасвим јасно указује да је Србији довољна једна војна служба безбедности - мешовитог типа. У прилог овој тврди говоре и примери и искуства других држава из непосредног окружења.

Дакле, истраживање је показало да постоји недовољан, нејасан и непрецизан нормативно-правни оквир за потпунију демократску и цивилну контролу рада служби безбедности у наведеном периоду.

Описујући постојећи оквир, по сегментима: контрола коју спроводи законодавна власт; контрола коју остварује извршна власт; контрола коју спроводи судска власт; контрола коју остварују независне државне институције; контрола коју остварују организације цивилног друштва и јавност и унутрашња контрола која се спроводи у службама безбедности - дошло се до закључка да се мањкавости, пре свега, односе на одсуство једног континуираног, стручно-аргументованог и целовитог приступа овом проблему. Рецимо, основне мањкавости уочене су у недостатку одредби којима је требало наћи места у Уставу Републике Србије (у Уставу се само помиње Стратегија одбране, а нема Стратегије националне безбедности). Из тих разлога приликом измене Устава неопходно је предвидети и унети одредбе које би се, пре свега, односиле на уставно утемељење Стратегије националне безбедности, као и успостављање Савета за националну безбедност као уставне категорије. Након тога, за државу најважнијег правног акта, требало би на систематичнији и темељнији начин донети све важније прописе који би се тicali заокруживања сектора безбедности, а у оквиру тог пројекта и подпројекат

о целовитом захвату везаном за службе безбедности. С друге стране, донети закони не спроводе се у потпуности у пракси (рецимо, из анализе смо видели да Одбор за одбрану и безбедност Скупштине Србије само делимично користи предвиђена законска овлашћења).

Речено је да законодавна власт врши парламентарни надзор доношењем закона који уређују чиниоце и субјекте сектора безбедности и њихова овлашћења, као и додељивањем и усвајањем буџета за нормално функционисање служби безбедности. Тако Народна скупштина Републике Србије непосредно и посредно преко Одбора за одбрану и безбедност/Одбора за контролу служби безбедности, спроводи контролу националних служби безбедности.

Када је у питању парламентарна контрола, постоје озбиљне мањкавости у практиковању овлашћења која су била на располагању Одбору за одбрану и безбедност. Истраживање је показало да су главни проблеми: недостатак политичке воље, преобиман посао који се пред парламентарни одбор поставља (комплетан сектор безбедности), као и да постоји недостатак одговарајућег знања, стручности и искустава у спровођењу контроле служби безбедности. Речено је шта све треба учинити да она буде ефикаснија и делотворнија, уз измену Пословника⁷²¹ који већ у новом скупштинском сазиву предвиђа оснивање посебног Одбора за контролу служби безбедности. Ипак, без обзира на све што је урађено и што ће бити учињено у том правцу, најзначајније у свему томе биће колико ће они, који буду задужени за тај посао, радити предано и ваљано. По свему судећи, политичка воља, ће опет, бити главно мерило како ће нови одбор функционисати.

За јачање парламентарне контроле служби безбедности у Републици Србији потребно је урадити следеће:

⁷²¹ Који је у моменту писања Закључних разматрања већ живео.

1. установљивање новог скупштинског одбора, који би преузео надлежност контроле над радом служби од Одбора за одбрану и безбедност;⁷²²
2. променити режим коришћења поверљивих података који се односе на рад служби безбедности (поверљиве податке о раду служби, које користи поменути одбор,⁷²³ учинити недоступним осталим посланицима);
3. нормативним изменама омогућити одбору да узима изјаве, како од припадника служби безбедности, исто тако и од грађана, које могу послужити за заузимања јаснијих ставова о поштовању законитости у раду служби безбедности;
4. изменама одредби Закона о основама уређења служби безбедности успоставити јаснију везу између унутрашње контроле у службама и парламентарног одбора;⁷²⁴
5. изменама одређених законских одредби и Пословника успоставити јаснију везу између одбора и независних државних органа, који у оквиру својих законом прописаних надлежности обављају и контролу служби служби (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције);⁷²⁵
6. проширити надлежност парламентарног одбора на разматрање представки припадника служби безбедности, које се односе на нарушавање законитости у раду и права запослених;
7. користити могућност прибављања извештаја и мишљења стручњака из области безбедности о питањима од значаја за рад парламентарног одбора;⁷²⁶

⁷²² Новим Пословником Народне скупштине Републике Србије (види: "Службени гласник РС", 52/10 и 13/11), чије одредбе ће почети са применом тек након конституисања новог скупштинског сазива предвиђено је да те послове обавља Одбор за контролу служби безбедности, који ће имати 9 чланова.

⁷²³ То је Одбор за контролу служби безбедности. Треба прекинути са досадашњом праксом о доступности материјала за седнице и свим осталим посланицима парламента.

⁷²⁴ Та веза је успостављена Одлуком о начину остваривања непосредне контроле, коју је Одбор за контролу служби безбедности усвојио 29. марта 2013. године, али ју је потребно још јасније прецизирати.

⁷²⁵ Парламентарни одбор требало би да разматра посебне извештаје ових органа (што их обавезује и Пословник о раду), али само ако се они односе на службе безбедности. Било би целисходно да на тим седницама присуствују и представници независних државних органа или институција.

⁷²⁶ За то није потребна било каква нормативна измена.

8. успоставити сталну сарадњу парламентарног одбора са академским и истраживачким институцијама и организацијама цивилног друштва које се баве безбедносном проблематиком;⁷²⁷
9. ограничити могућност да чланови парламентарног контролног тела буду чланови и других скупштинских радних тела на највише још један одбор;⁷²⁸
10. остварити у потпуности принцип родне равноправности, односно заступљености жена у одбору надлежном за контролу служби безбедности;⁷²⁹
11. ојачати стручну службу одбора ангажовањем компетентних државних службеника, који би пре тога прошли одговарајућу обуку у службама безбедности;
12. нормативно уредити као обавезу да службеници који опслужују рад одбора обавезно пролазе безбедносну проверу, из разлога што долазе у посед поверљивих докумената, чији је степен тајности одређен Законом о тајности података;
13. обезбедити на законит начин обраду, заштиту и чување поверљивих докумената и података који су у поседу парламентарног одбора;
14. подстицати учешће чланова одбора на стручним скуповима из области безбедности и парламентарне контроле;
15. организовати у парламенту семинаре, саветовања и друге облике едукације са темама које се односе на рад служби безбедности;
16. продубити стручну сарадњу и размену искустава са парламентарним одборима других земаља;
17. организовати одређену врсту обуке (на почетку мандата) за чланове парламентарног одбора у службама безбедности које контролишу;⁷³⁰

⁷²⁷ Та сарадња, нарочито од 2007. године, је спорадична и, углавном, се заснивала на личној основи.

⁷²⁸ Досадашња парламентарна пракса показала је да су посланици врло често могли бити чланови у више одбора, па самим тим нису могли на адекватан начин одговорити обавезама које се саме по себи намећу.

⁷²⁹ Сагласно Резолуцији УН 1325 и Националног акционог плана републике Србије - жене, мир и безбедност.

⁷³⁰ Такав пример, рецимо, имамо у Словенији, где чланови парламентарног одбора за контролу сектора безбедности, на почетку мандата, имају одговарајућу обуку у службама које треба да контролишу.

18. практиковати да се повремено седнице парламентарног одбора одржавају у седиштима служби безбедности;
19. омогућити члановима парламентарног контролног тела сусрете са припадницима служби безбедности, како би детаљније били упознати са проблемима са којима се припадници суочавају у свом раду.

Као што је већ речено, извршна власт врши директну контролу служби безбедности тако што предлаже и одређује буџет,⁷³¹ даје главне смернице и усмерава приоритете њихових активности, именује и разрешава директоре, заменике директора и генералног инспектора. Контролу остварује преко Владе, председника Републике, Савета за националну безбедност и буџетске инспекције Министарства финансија.

Председник Републике на основу уставних и законских овлашћења председава Саветом за националну безбедност, именује секретара Савета, потписује закључке Савета, поставља и разрешава директоре војних служби безбедности, ако су војна лица.

У стручној јавности често се погрешно интерпретирају овлашћења која има Савет за националну безбедност. У закону је то јасно формулисано да: "усмерава и усклађује рад служби безбедности". Назив тог тела указује нам да је његова улога преваходно саветодавна. Гледано са правног аспекта, снага тог деловања оличена је у закључцима које доноси и које потписује председник Републике. Остала је недоумица око судбине донетих закључака. Али без обзира на узак законодавни оквир чланови Савета, својим ауторитетом, сасвим сигурно, доприносе да донети закључци морају бити и реализовани.

⁷³¹ На основу Закона о ВБА и ВОА, буџет војних служби безбедности је тајна, док из Информатора о раду БИА, у периоду од 2008. до 2012. године могу се видети буџетске ставке одобрене овој служби (на основу тога су у Првом делу ради су и наведени подаци о утрошеним средствима у 2009, 2010. и 2011. години). Помало збуњује чињеница, која је у директној контрадикторности са поменутиим Законом о ВБА и ВОА, да су у законима о буџету Републике Србије за 2011. и 2012. годину наведене ставке које се односе на планирани буџет војних служби безбедности. Тако, према подацима из Закона о буџету за 2012. годину, "Службени гласник РС", бр. 101/2011, на страни 88, планиране ставке ВБА износе 767.386.000 динара, ВОА 686.000.000 динара (види: на 88. страни Закона), а БИА 4.198,186.000 динара (види: на 90. страни Закона).

Дакле, без обзира на јасно изражене критике стручне јавности, нарочито које се односе на положај, састав и надлежности Савета за националну безбедност, он је, ипак, остварио велики помак својим деловањем у усмеравању, координацији и усклађивању рада служби безбедности у Србији. Упоредно-правна анализа показала је да није у свим државама Савет уставна категорија, те да га то не спречава да функционише.

У раду је посебно наглашена значајна улога Бироа за координацију служби безбедности, управо из разлога што је у ранијим периодима било доста лоших примера међусобног задирања у надлежности. Из тих разлога од непроцењивог је значаја улога Бироа у оперативном усклађивању активности све три службе безбедности. Не треба заборавити да је његов најважнији задатак формирање и праћење активности мешовитих оперативно-радних група.

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, без обзира на рогобатну позицију произведену Уредбом Владе и Законом о тајности података (када је у питању заштита података),⁷³² остварила је значајну улогу у систему безбедности. Надлежности Канцеларије, као стручног органа Савета, потребно је уредити посебним законом. Директор канцеларије требало би да буде лице са професионалним искуствима из области безбедности, кога именује Влада, уз претходно прибављено мишљење Савета за националну безбедност. Сва запослена лица у Канцеларији, укључујући и директора, требала би да подлежу обавезној безбедносној провери.

Истраживање недвосмислено указује да није на задовољавајући начин решен положај секретара Савета за националну безбедност, те да не постоје утврђени механизми заштите од потенцијалне злоупотребе овлашћења и инструментализације у политичке сврхе података који су доступни том лицу. Изменама Закона о основама уређења служби безбедности од 26. јула 2012. године⁷³³ регулисано је да секретара Савета за националну безбедност именује и

⁷³² Види: Закон о тајности података, "Службени гласник РС", бр. 104/09.

⁷³³ Види: Закон о измени Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 72/12.

разрешава председник Републике. Међутим, стручна јавност у Србији је и даље подељена у мишљењу да ли особа којој је поверен тај задатак треба да буде јака политичка личност или професионалац.

Поред наведеног, у раду је недвосмислено указано на чињеницу да је учињена велика погрешка што министар спољних послова није члан тог тела.

Како би уочене слабости и недостаци били што пре отклоњени, овај рад понудио је и нека нова решења:

1. приликом измена и допуна Устава Републике Србије предвидети и унети одредбе које се односе на Савет за националну безбедност;
2. уставним одредбама регулисати најосновније надлежности Савета, а појединости препустити посебном законском акту;
3. у посебном закону о службама безбедности нормирати и предвидети надлежности и функционисање Савета за националну безбедност;
4. Савет, према овом предлогу, има 14 чланова (председник Републике, који председава Саветом, председник Народне скупштине, председник Владе, председник Врховног касационог суда, министар спољних послова, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, министар финансија, начелник Генералштаба ВС, директор полиције и директори БИА, ВБА и ВОА);
5. у оквиру Савета за националну безбедност предвидети Биро за координацију служби безбедности, кога чине директори служби безбедности;
6. надлежности Бироа конкретније дефинисати (ко сазива седнице, ко председава, на који начин се извештава Савет), уз обавезу да тромесечно подноси извештај Савету;
7. законском одредбом предвидети да је секретар Савета, по положају, генерални секретар председника Републике, а његов заменик генерални секретар Владе или саветник за безбедност председника Републике, а његов заменик саветник за безбедност председника Владе;

8. истим законским актом дефинисати положај Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, која за свој рад одговара Савету, председнику Републике и Влади;
9. Канцеларију Савета за националну безбедност чини стручни тим, са професионалним искуствима из најразличитијих области у сектору безбедности. Поменута лица подлежу обавезној и периодичној безбедносној провери.

Судска власт је Уставом дефинисана као самостална и независна. Надлежна је да контролише рад свих органа, институција, па и служби безбедности, тако што гони и санкционише непоштовање правних норми.

Контрола коју спроводи у раду служби безбедности остварује се кроз два различита правна режима: примену посебним поступака и мера у превентивне сврхе (на основу Закона о БИА и Закона о ВБА) и примену посебних поступака и мера по налогу суда (на основу Законика о кривичном поступку).

Најосетљивије у раду служби безбедности (што је често предмет најразличитијих критика и спорења) односи се на нарушавање загарантованих људских права и слобода у примени посебних поступака и мера. О томе је детаљно разматрано у Четвртом делу рада - Контрола коју спроводе судске власти.

Значајни европски и светски истраживачи бавећи се овом темом (попут Ханса Борна, Питера Гила, Хајнера Хангиа) наглашавали су да је и у овом сегменту контроле и надзора над службама безбедности, потребно пронаћи разложну меру, поштујући принцип сразмерности у употреби средстава и метода у нарушавању загарантованих људских права и слобода. Рад недвосмислено указује да ако се службама безбедности не би дозволила примена посебних поступака и мера у превентивне сврхе, онда, свакако, не би било ни потребе за њиховим постојањем. То су склони да кажу и директори служби безбедности.⁷³⁴ У прилог томе говори и

⁷³⁴ Види: Светко Ковач, Демократски надзор над применом посебних мера и овлашћења, у: Мирослав Хацић. Предраг Петровић (урс.), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења* - зборник радова, ЦЦВО, Београд, 2008, стр. 79-84.

чињеница, да су у Закону о ВБА и ВОА из 2009. године, што је сасвим разумљиво, ВБА враћена примена, у превентивне сврхе, посебних поступака и мера, које је до тада могла користити, само на основу налога суда, односно Законика о кривичном поступку.

Анализирајући постојеће законске одредбе које се односе на примену посебних поступака и мера (Закон о БИА, Законик о кривичном поступку и Закон о ВБА и ВОА), дошло се до закључка да постоји низ недоследности и недоречености, па и правне нелогичности, када су те мере у питању.

У поглављу које се односи на Контролу коју спроводе судске власти након детаљне анализе утврђено је да постоји конфузија у законодавном оквиру.⁷³⁵ Ни у једном од наведених закона законодавац није јасно одредио која су кривична дела у надлежности служби безбедности. Али је приметно да је примену посебних поступака и мера проширио на много већи број кривичних дела. Јасно се може видети и утврдити, од доношења ЗКП из 2001. године, па закључно са последњим из 2011. за колики се број кривичних дела сврстаних у "Посебне доказне радње" могу примењивати посебни поступци и мере. Неки ће рећи да је у примени тих мера обухваћена и полиција. И то је тачно, али уочљиво је да постоји и низ кривичних дела која се могу подвести под кривична дела класичног криминала. Истина, општа тенденција, о чему је било речи у том делу рада, и у другим земљама је да су после глобалне објаве рата међународном тероризму и организованом криминалу и потребама за његовом превенцијом, проширене надлежности у криминалистичко-истражним радњама. У том смислу, сасвим разложно, огласио се и Савет Европе усвајањем и препоруком одређених правила када су у питању нарушавања људских права у борби против тероризма и организованог криминала.

Треба нагласити да постоји јасно изражена потреба да се што хитније, у једном правном акту и јединственим законским решењем регулише правни режим у коме

⁷³⁵ Три ЗКП (из 2001. године са каснијим изменама и допунама), из 2006. године (који никада није заживео), из 2011. године (чија потпуна примена је одложена до 1. октобра 2013. године, јер су предузете активности на његовој измени).

се примењују посебни поступци и мере у превентивне сврхе. У садашњим законима о БИА и ВБА и та материја је третирана на различите начине. Да не би било забуне и недоумица, законом треба на целовит и јасан начин предвидети употребу свих мера; каква је у том поступку улога суда; ко подноси предлог за примену мере; који услови треба да буду испуњени да би дошло до ваљаног предлога; шта све треба да садржи тај предлог; на који начин се упућује председнику Врховног касационог суда; ко доноси одлуку; који је рок за доношење одлуке; каква је форма одлуке; шта садржи и сл. Исто тако, важно је да се зна на који начин и под којим условима резултати примене мере могу довести до покретања кривичног поступка; коме се и под којим условима достављају резултати примене мере; како и колико дуго се чувају и у које сврхе се могу користити на такав начин прикупљени докази и сл.

Када је у питању примена посебних поступака и мера на основу Законика о кривичном поступку потребно је, такође, садржајније и још прецизније одредити, која кривична дела су у овом правном режиму у надлежности служби безбедности. У којим околностима су могућа одступања, када је у питању неповредивост, пре свега, на приватност стана и комуникације као Уставом загарантованих права грађана. И тај део мора се јасније и доследније ускладити са Уставом. Потребно је још једном нагласити да се службама безбедности морају омогућити услови да раде свој посао, стварањем јасних и предвидивих законских претпоставки. Нарочито у делу који се односи на нарушавање људских права и слобода и задирања у приватност грађана, чиме ће, сасвим сигурно, и обавезе које произилазе из побројаних надлежности бити на уставан, законит и ваљан начин остварене.

Подаци које је у више наврата у другој половини 2012. године износио у јавност Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности о енормном броју лица којима су од телекомуникационих оператера преузимани подаци о оствареним комуникацијама и локацији корисника (без задирања у остварени саобраћај), као и афера о незаконитом коришћењу листинга телефонских разговора највиших државних званичника указују на чињеницу да је

ову област неопходно што пре уредити на законит начин. И Уставни суд Србије огласио се у вези са тим, тако што је прогласио неуставним поједине одредбе Закона о ВБА и ВОА.⁷³⁶ У том смислу не треба бежати од идеје да се за примену свих посебних мера и поступака, које на основу закона, поред БИА и ВБА, примењује и МУП, оформи засебан Телекомуникациони оперативно-технички центар. Тиме би се уштедела значајна средства на техничкој опреми, људским и материјалним ресурсима, а уједно могућност за злоупотребу била би сведена на најмању могућу меру. Слични примери постоје у неким државама у региону.

Иако су релативно скоро формиране, независне државне институције незаобилазне су карике у контролном ланцу који се спроводи над службама безбедности. Полазећи, пре свега, од уставно-законске регулативе неопходно је на ваљан и разложен начин учврстити и афирмисати значајну улогу - Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државну ревизорску институцију. Приметно је да су неспоразуми који су били раније присутни, са неким од побројаних актера, надлежних да спроводе контролу органа јавне власти, па и контролу све три службе безбедности, скоро превазиђени. За очекивати је да ће мањкавости попут недоречене законске регулативе или неусаглашености инструмената за контролу бити елиминисане, како би свако био у могућности да извршава уставне и законске надлежности. У прилог томе говори и Извештај о превентивној контролној посети Заштитника грађана Безбедносно-информативној агенцији, са препорукама и мишљењима, почетком 2010. године.

⁷³⁶ Уставни суд Републике Србије на седници одржаној 19. априла 2012. године разматрајући поднети предлог за заштиту уставности Повереника и Заштитника грађана, донео је одлуку, ("Службени гласник РС", бр. 55/12 од 1.06.2012. године), којом се утврђују и проглашавају неуставним одредбе члана 13, став 1, у вези са чланом 12, став 1, тачка 6 Закона према којима се, на основу налога директора Војнобезбедносне агенције или лица које он овласти, путем тајног електронског надзора прикупљају подаци о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај, као и одредба члана 16, став 2 Закона која прописује да Војнобезбедносна агенција има право да од телекомуникационих оператора тражи и добије информације о корисницима њихових услуга самостално и без било какве улоге суда, несагласне са одредбом члана 41, став 2 Устава Републике Србије, будући да се тиме одступа од утврђене неповредивости тајности писама и других средстава комуницирања, које је дозвољено само на основу одлуке суда.

Организације цивилног друштва и јавност постепено се укључују и постају важан фактор демократске контроле, дајући значајан допринос већој транспарентности служби безбедности у Србији. Неке раније, почетничке болести, попут трагања и тежње за сензационалношћу скоро да су превазиђене. Службе безбедности поштујући законске обавезе последњих година све редовније објављују Информаторе о раду, ажурирају своје сајтове, писменим путем одговарају на питања тражилаца информација, преко овлашћених лица дају изјаве за медије.

У раду је на више места наглашено да буџетска транспарентност није одлика многих служби безбедности, нарочито ако се то односи на посебне издатке. Истраживање је показало да у Србији постоји видљив напредак у том правцу.

Када је у питању унутрашња контрола, службе безбедности, свакако, морају да прихвате одговорност за послове који су им поверени и треба да учествују и дају допринос у њеном спровођењу. Контрола на овом нивоу обухвата проблеме као што су правилно спровођење закона и политике владе, овлашћења и деловање директора агенције, исправну употребу прикупљених података и досијеа, коришћење посебних овлашћења у складу са законом, као и унутрашње управљање агенцијом.

Успостављени видови унутрашње контроле су доказ да постоји јасно изражена потреба за ефикасним механизмима интерних контрола, које "подупиру" све друге облике спољних контролних механизма. На тај начин (унутрашњим механизмима најразличитијих провера, успостављених у систему субординације и поделе надлежности - "одозго на доле" и обрнуто), штите запослене од потенцијалних могућности за злоупотребе или прекорачење законом утврђених овлашћења. Само на такав начин, поступањем на основу јасних и предвидивих законских норми могу сачувати своје припаднике од било које врсте злоупотребе или манипулације, било да долазе споља или из саме службе, изнутра.

Увођење генералног инспектора, као независног облика унутрашње контроле војних служби безбедности, позитиван је помак у том правцу. Прерано је

говорити о ефектима његовог рада, пошто га је Влада Србије именовала почетком 2010. године.

Када говоримо о унутрашњој контроли у службама безбедности треба подсетити да се очекује, а што је уједно и препорука овог рада, да и у БИА дође до увођења генералног инспектора. За сада не постоји таква могућност, јер то није регулисано постојећим законом. Истина, у раду је наглашено да унутар служби безбедности (нарочито БИА) постоје интерне буџетске контроле и ревизије финансијског пословања, утемељене, према правилима контроле које остварују надлежне службе Министарства финансија и привреде. Ипак, на увођење нових облика унутрашње контроле мора се сачекати до доношења новог закона. До тада функционисаће садашња унутрашња контрола, чији је рад, као што је већ речено, регулисан подзаконским актима које доноси директор Агенције.

Дакле, у раду је кроз свих шест облика контроле који се спроводе над службама безбедности на недвосмислен начин поврђена општа, посебне и појединачне хипотезе да постоји правни оквир за остваривање демократске и цивилне контроле, али је он недовољан, непотпун и недоречен. Зато га треба надоградити, изменом и доношењем нових законских аката, који на садржајнији начин регулишу рад служби безбедности у Србији. С друге стране, анализом је установљено да се ни постојећа правна регулатива не примењује на задовољавајући начин.

Отуда и главна препорука овог рада је: поред добро утемељеног и јасног правног решења потребно је предвидети да се такво решење може успешно применити у пракси. Приликом доношења било ког правног акта мора се имати у виду та чињеница. Ако се о томе буде водило више рачуна, између осталог, остваривање демократске и цивилне контроле служби безбедности у Србији имаће већи ефекат. Поред тога, колика је год важност у доношењу ваљаног и примењивог законског решења, ако не постоји воља за његовим практиковањем, опет смо на почетку. Дакле, мора да постоји прожимање и веома важна веза/нит између

нормативног и стварног. Без тога нема ни демократске ни цивилне контроле.
Добри закони су само онолико добри, колико су примењиви у пракси.

СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ

Књиге, публикације и чланци

1. Аврамов, Смиља, *Међународно јавно право*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2011;
2. Алексевић, Ставицки, Василиј, *Обавештајци и шпијуни* (превод са руског: Марина Лазовић), Паидеја, Београд, 2003;
3. Алиспахић, Бакир, *Основе методике рада обавјештајно-сигурносних служби*, ТКД и Шахинпашаић, Сарајево, 2011;
4. Анжич, Андреј, "Варношне службе Републике Хрватске ин проблем парламентарнега надзора над њими", *Зборник строковно-зnanствених разправ*, бр. 8, Љубљана, 1995;
5. Антонић, Александар, *Ватикански тунели за разбијање Југославије*, Ревизија Б 92 и Екоплус, Београд, 1994;
6. Антонић, Горан, "Скупштински анкетни одбор за борбу против корупције", *Пулс*, бр. 11–12, Београд, 2004;
7. Арежина, Вера, *Проблеми мерења еколошке безбедности*, МСТ Гајић, Београд, 2010;
8. Атанасовић, Зорана, *Организације цивилног друштва и сектор безбедности - појмовник*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2008;
9. Атанасовић, Зорана, "Организације цивилног друштва заинтересоване за безбедност у Србији", *Безбедност Западног Балкана*, бр. 12, Београд, јануар - март 2009;
10. Бајагић, Младен, *Шпијунажа у 21. веку - Савремени обавештајно-безбедносни системи*, БООК&МАРСО, Београд, 2008;
11. Baud, Jacques, *Encyclopedie du renseignement et des services secrets*, Lavauryelle, Paris, 1998;
12. Биландић, Владимир, *Parliamentary Control of Defence and Security Sectoo in South Europe*, European Parliament, Brussels, 2006;

13. *Безбедносна архитектура Европске уније - поглед из Србије и Црне Горе*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2005-2006;
14. *Безбедносно-информативна агенција* (брошура), БИА, Београд, 2005;
15. *Безбедност Западног Балкана* (часопис), Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), бр. 12, година 4, Београд, 2009;
16. *Бела књига одбране Републике Србије*, Медија центар "Одбрана", Београд, 2010;
17. Бжежински, Збигњев, *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 1999;
18. Богдановић, Богдан, *Два века полиције у Србији*, МУП РС, Београд, 2002;
19. Born, Hans, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does It Mean?*, DCAF, Working Paper No. 9, Geneva, April 2002;
20. Born, Hans, *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*, DCAF, Working Paper No. 20, Geneva, 2002;
21. Борн, Ханс (ур.), *Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*, ДЦАФ, Женева, 2003. Доступно на: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4>;
22. Борн, Ханс, *Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса* (приручник за посланике бр. 5), Гораграф, Београд, 2003;
23. Born, Hans, Leigh, Ian, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, 2005;
24. Born, Hans, Leigh, Ian, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper No. 19, Geneva, 2007;

25. Born, Hans, Fluri, Philipp, *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for Security Sector Reform*, DCAF, Working Paper No. 114, Geneva, 2002;
26. Born, Hans, Fluri, Philipp, Lunn, Simon, eds, *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, DCAF, Geneva, 2010;
27. Борн, Ханс, Вилс, Ејдан (ур.), *Надзор над обавештајним службама*, ДЦАФ, Женева, 2012;
28. Buzan, Barry, *People, States and Fear, An Agenda for International Security in the Post-Cold War Era* (second edition), Pearson Longman, London, 1991;
29. Buzan, Barry, *People, States and Fear: Harvester Wheatsheaf*, Second Edition, London, 1991;
30. Buzan, Barry, Weaver, Ole, Wilde, Jaap de, *Security: A New Framework for Analysis*, London, 1998;
31. Бошковић, Александар, Рисимовић, Радосав, "Основне карактеристике новог Законика о кривичном поступку из 2011. године", у: *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму* - књига 4 (ур. Саша Мијалковић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012;
32. Вајт, Џонатан, *Тероризам*, Александрија прес, Београд, 2004;
33. Вилић, Душан, *Тероризам и нови светски поредак*, Графомарк, 1999;
34. *Vetting and the Security Sector*, DCAF Backgrounder, Geneva, 08/2006;
35. Wills, Aidan, *Understanding Intelligence Oversight*, DCAF, Geneva, 2010;
36. *Војнообавештајна служба у Србији*, Медија центар "Одбрана", Београд, 2012;
37. World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, 1994;

38. Гаћиновић, Радослав, *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998;
39. Gill, Peter, "Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after 9/11", in: *Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, ed. Hans Born and Marina Caparini, Ashgate, pp. 195-214.
40. *Годишњак реформе сектора безбедности у Републици Србији*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО) и Дан Граф, Београд, септембар 2009;
41. *Годишњак реформе сектора безбедности у Републици Србији 2012*, (урс. Мирослав Хацић и Соња Стојановић), Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, 2012;
42. Грубач, Момчило, "Посебна овлашћења органа кривичног гоњења и уставна права и слободе грађана", у: (ур.) Мирослав Хацић и Предраг Петровић, *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно војне односе (ЦЦВО), Београд, 2008;
43. Даниловић, Неђо, Милосављевић, Славомир, *Основи безбедносне аналитике*, Службени гласник, Београд, 2008;
44. Делић, Милан, *Обавештајна делатност*, МУП РС, Београд, 1996;
45. *Демократска контрола војске и полиције у СРЈ*, (прир. Мирослав Хацић), Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2001;
46. *Демократски надзор над применом посебних овлашћења* (ур.) Мирослав Хацић и Предраг Петровић, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2009;
47. Димитријевић, Војин, *Безбедност и политичка заједница*, Радничка штампа, Београд, 1973;
48. Димитријевић, Војин, *Тероризам*, Радничка штампа, Београд, 1982;
49. Димитријевић, Војин, Стојановић, Радослав, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996;
50. Драгичевић-Дичић, Радмила, "Посебне истражне мере и њихово коришћење од стране служби безбедности - улога судске власти у

- надзору ових служби", *Српска правна ревија*, 7/2008, Београд, стр. 45-66;
51. Ђорђевић, Ђорђе, *Кривично право - посебни део*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009;
 52. Духачек, Антон, *Исповест обавештајца - успон и пад југословенске обавештајне службе*, Графопрес, Београд, 1992;
 53. Ђорђевић, Обрен, *Основи државне безбедности - Општи део*, ВШУП; Београд, 1987;
 54. Ђорђевић, Обрен, *Лексикон безбедности*, Привреда публик, Београд, 1989;
 55. Edmunds, Timothy, *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, DCAF, Working Paper No. 86, Geneva, 2002;
 56. Edmunds, Timothy, *Security Sector Reform in Transforming Societies - Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester University Press, Manchester, 2007;
 57. Edmunds, Timothy, *Intelligence Agencies and Democratisation: Continuity and Change in Serbia After Milošević*, Europe-Asia Studies, vol. 60, br. 1, January 2008;
 58. Eekelen, van Wim, *Democratic Control of Armed Forces : The National and International Parliamentary Dimension*, DCAF, Occasional Paper No. 2, Geneva, October 2002;
 59. Eekelen, F. van Wim, *Parliamentary Dimension of Security Sector Reform*, DCAF, Working Paper No. 120, Geneva, May 2003;
 60. *Економија и безбедност*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), јун 2009;
 61. *Енциклопедија Британика - сажето издање*, књига 7, Београд, 2005;
 62. Етински, Родољуб, Ђајић, Сања, *Међународно јавно право*, пето допуњено и измењено издање, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012;
 63. Живковић, Мирослав, "Тајност писама према новом Уставу Србије и посебна доказна радња тајног звучног и оптичког надзора",

- Наука, безбедност, полиција*, 2006, вол. 11, бр. 3, Београд, 2006, www.kpa.edu.rs/data/akademija/nbp/nbp_2006_3.pdf;
64. *Интеграција Западног Балкана у мрежу глобалне безбедности*, (ур.) Драган Р. Симић, Удружење за студије САД у Србији и Чигоја штампа, Београд, 2012;
65. Ивановић, Звонимир, Бановић, Божидар, "Анализа правне регулативе надзора над комуникацијама и пракса Европског суда за људска права", *Безбедност*, 1/2001, Београд, 2001;
66. *International Security*, Volume I, The Cold War and Nuclear Deterrence (Edited by Barry Buzan and Lene Hansen), SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore 2007;
67. Живојиновић, Драган, "Савет за националну безбедност: Наше потребе и америчка искуства", *Време*, бр. 809, Београд, јул 2006;
68. Жунец, Озрен; Домишљенковић, Дарко, *Обавјештајно-сигурносне службе Републике Хрватске*, Наклада Јасенски и Турк, Загреб, 2000;
69. Илић, Горан, *Одступање од неповредивости тајне писма и других средстава општења*, Ревивија за криминологију и кривично право, вол. 41, бр. 1, 2003, Београд;
70. Јандрић, Јадранко, *Реформа војних служби безбедности*, Трећа школа реформе сектора безбедности (зборник), Београд, 2003, стр. 65-71;
71. Јанковић, Саша, "Парламентарна контрола сектора безбедности", у: (ур.) Павле Јанковић, *Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности*, ИСАЦ, Београд, 2006;
72. Јанковић, Павле (ур.), *Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности* (друго и допуњено издање), ИСАЦ, Београд, 2007;
73. Јанковић, Саша, "Парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији", *Српска правна ревија*, 7/2008, Београд, стр. 100-114;

74. Caparini, Marina, Fluri, Philipp, "Introduction: The Relevance of Democratic Control and Reform of the Security Sector", in: Born, Hans, Caparini, Marina, Fluri, Philipp (eds), *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, pp. 13-20;
75. Caparini, Marina, *Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation*, Working Paper, no. 132, DCAF, Geneva, januar 2004;
76. Caparini, Marina, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, University of Birmingham, 2007;
77. Kegleey, Charles W. Jr., *New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Controls*, Prentice Hall, New Jersey, 2003;
78. *Контекст анализа реформе сектора безбедности у Србији 1989 – 2009*, Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, 2011;
79. Кекић, Далибор, "Култура безбедности у савременим схватањима безбедности", *Међународни проблеми*, вол. LVI, бр. 2-3, Београд, 2004, стр. 221–248;
80. Кековић, Зоран, Кешетовић, Желимир, "Друштвена безбедност у Србији", *Српска политичка мисао*, година 15, вол. 20, бр. 1-2, Београд, 2008;
81. Коточевски, Митко, *Савремени разузнавачки служби*, Македонска цивилизација, Скопје, 2001;
82. Крећа, Миленко, Шурлан, Тијана, *Практикум за међународно јавно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012;
83. Кркљуш, Љубомирка, *Историја држава и права српског народа*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2008;

84. Лишанин, Младен, "Реформа сектора безбедности у постауторитарном окружењу", у: *Безбедност Западног Балкана* (ур. М. Хацић), бр. 18, Београд, јул-септембар 2010;
85. Марковић, Видан, *Безбедносно-информациони систем*, Биротехника, Загреб, 1999,
86. Марковић, Радисав, *Војска и наоружање Србије кнеза Милоша*, Београд, 1957;
87. Маслеша, Рамо, *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001;
88. Маслеша, Рамо, *Обавјештајне теорије (хрестоматија)*, Факултет за криминалистику, криминологију и сигурносне студије, Сарајево, 2010;
89. Матић, Марина, Маринковић, Звонко, *Правосудни систем Европске уније*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2012;
90. Мијалковић, Саша, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009;
91. Милашиновић, Радомир, *ЦИА - моћ и политика*, Југоштампа, Београд, 1979;
92. Милашиновић, Радомир, *Терор слободе: лице и наличје дипломатије*, Југоарт, Загреб, 1985;
93. Јеринић, Јелена, *Судска контрола управе*, Правни факултет универзитета Унион и Службени гласник, Београд, 2012;
94. Милашиновић, Срђан, Јевтовић, Зоран, Деспотовић, Љубиша, *Политика, медији, безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012;
95. Миленковић, Дејан, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту тајности података, Београд, 2010;

96. Миленковић, Дејан, Копривица, Слободан, Тодорић, Владимир, *Контрола служби безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији и Центар за нову политику, Београд, 2011;
97. Милетић, Слободан; Југовић, Сретен, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009;
98. Милић, Војин, *Социолошки метод*, Нолит, Београд, 1978;
99. Милков, Драган, *Управно право III - контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012;
100. Милосављевић, Богољуб, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997;
101. Милосављевић, Богољуб, *Полицијске установе у време Првог српског устанка*, ВШУП, Земун, 2004;
102. Милосављевић, Богољуб; Павићевић, Ђорђе, *Тајни досијеи: Отварање досијеа служби државне безбедности*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001;
103. Милосављевић, Богољуб, "Реформе обавештајно-безбедносних служби СР Југославије и Републике Србије", *Правни информатор*, бр. 10, Београд, 2003, стр. 56-61;
104. Милосављевић, Богољуб, "Три општа проблема студија безбедности у Србији и другим транзиционим земљама", *Безбедност западног Балкана*, бр. 6, Београд, јул - септембар 2007, стр. 50-54;
105. Милосављевић, Богољуб, "Овлашћења полиције и других државних органа за тајно прикупљање података: домаћи прописи и европски стандарди", у: (урс.) Мирослав Хацић и Предраг Петровић, *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно војне односе (ЦЦВО), Београд, 2008;
106. Милосављевић, Богољуб, "Отварање досијеа тајних служби у Србији", *Херетикус*, бр. 2, Београд, 2008;
107. Милосављевић, Богољуб, *Коментар закона о Заштитнику грађана*, Службени гласник, Београд 2010;

108. Милосављевић, Богољуб, Ђорђевић, Саша, *Корупција у сектору безбедности: Унутрашња контрола*, Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, новембар 2012;
109. Милосављевић, Славомир, Радосављевић, Иван, *Репетиторијум из методологије друштвених истраживања*, Факултет политичких наука, Београд, 1975;
110. Милосављевић, Славомир, Радосављевић, Иван, *Основи методологије политичких наука* (друго издање), Службени гласник, Београд, 2003;
111. Милошевић, Милан, Срећковић, Зоран, *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2010;
112. Милошевић, Милан, *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001;
113. Милошевић, Милан, *Одбрана од тероризма*, Свет књиге, Београд, 2005;
114. Милошевић, Милан, Матић, Горан, "Посебне доказне радње којима се задире у право на приватност-позитивноправни и упоредноправни аспекти", *Безбедност*, бр. 1/2007, Београд, стр. 9-34;
115. Милошевић, Милан, *Безбедност обновљене Србије*, Београд, 2004;
116. Милошевић, Милан, *(Контра)шпијунажа*, Медија центар "Одбрана", Београд, 2011;
117. Милошевић, Милан, "Органи и службе безбедности у Србији - између континуитета и дисконтинуитета", *Политичка ревија*, вол. 5, бр. 1-2/2007, Београд, стр. 291-310;
118. Милошевић, Милан; Богдановић, Бранко, *Безбедност обновљене Србије*, Службени гласник, Београд, 2004;
119. Новичић, Жаклина, "Неореализам и неолиберализам у савременој теорији међународних односа", *Међународни проблеми*, вол. 59, бр. 2-3, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007, стр. 211-242;

120. Мишчевић, Тања, "Настанак и развој "три стуба" Европске уније", *Правни живот*, год. 47. бр. 12, Београд, 1998;
121. Ненадић, Немања, "Слободан приступ информацијама - проблеми и решења за њих", *Српска правна ревија*, Правни форум, 7/2008, Београд, стр. 160-173;
122. *Улога цивилног друштва у реформи сектора безбедности*, Кањижа, 17. до 19. фебруара 2005, Мрежа, бр. 45, спец. издање;
123. Одановић, Горана, *Саветници за родну равноправност у сектору безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, 2011;
124. Одановић, Гордана, Бјелош, Маја, *Независни извештај о спровођењу Националног акционог плана 1325 у Србији* (јануар 2011 - јул 2012), Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, 2012;
125. *Oversight and Guidance: the Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*, Hans Born, Philipp H. Flyri, Simon Lynn (eds.), DCAF-NATO/PA, Brussels-Geneva, 2003;
126. Odenthal W. Hans et. all (ur.), *Democratic Control of Armed Forces: The Role of Parliament, Media and Academia*, Seminar papers, International seminar in Belgrade, October 25–27, Београдски центар за људска права, Београд, 2002;
127. Павловић, Душан, Антонић, Слободан, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, Службени гласник, Београд, 2007;
128. Перишић, Мирослав и други, *Министарство и министри полиције у Србији 1811 - 2001*, МУП РС, Београд, 2002;
129. Петровић, Предраг, "Непотпун искорак ка (пре)уређењу безбедносно-обавештајног система у Србији", *Безбедност Западног Балкана*, бр. 7-8, Београд, 2007 - 2008, стр. 137-143;
130. Поповић, Ђорђе, *Савет за националну безбедност – лична карта*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2009;

131. Поповић, Ђорђе, "Коментар Закона о тајности података", у: *Безбедност Западног Балкана*, бр. 15, Београд, октобар – децембар 2009;
132. *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2009;
133. Пург, Адам, Примерјални обвешчевални системи, Висока полицијско-варносна школа, Љубљана, 2002;
134. *Реформа сектора безбедности*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), јануар 2008;
135. Пајванчић, Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009;
136. Пајванчић, Маријана, *Уставна заштита људских права*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011;
137. Пауновић, Жарко, *Невладине организације*, Службени гласник, Београд, 2006;
138. Пауновић, Жарко, *Невладине организације - Потреба или завера*, Демократска странка, Београд, 2007;
139. Петровић, Слободан, *Компјутерски криминал*, МУП РС, Београд, 2001;
140. Петковић В. Милан, *Српски обавештајци - Од плункисте Радована до пуковника Аписа*, Гутенбергова галаксија, Београд, 2003;
141. Петковић, В. Милан, *Шпијунажа - приручник за непућене*, Књига-комерц, Београд, 2008;
142. Петровић, Горан, "Настанак досијеа", *Политика - електронско издање*, Београд, 12.09.2010;
143. Петровић, Предраг, *Надзор служби безбедности на Западном Балкану - Случај Србија*, ДЦАФ и БЦБП, Београд, 2011;
144. Поповић, Ђорђе, *Савет за националну безбедност Републике Србије - лична карта*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2009;

145. Пирц-Мусар, Наташа, *Водич кроз Закон о заштити података о личности*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, 2009;
146. Прља, Драган, Рељановић, Марио, "Високотехнолошки криминал - упоредна искуства", *Страни правни живот*, бр. 3, Институт за упоредно право, Београд, 2009;
147. Радојевић, Мијодраг, "Парламентарна контрола безбедносног сектора", *Ревизија за безбедност*, година II, број 8, Београд, август 2008;
148. Ракић, Миле, "Неки од предуслова безбедносног интегрисања у Европску унију", *Политичка ревија*, год. XX, VII, vol. 18, бр. 4/2008, стр. 1119-1139;
149. *Ризик, моћ, заштита - Увођење у науке безбедности* (приредио: Владимир Н. Цветковић), Службени гласник и Факултет безбедности, Београд, 2010;
150. Ронин, Роман, *Обавештајни рад* (превод са руског: Мирослав Младеновић), Службени гласник и Факултет безбедности, Београд, 2009;
151. Савић, Андреја, *Тактика и методика рада државне безбедности*, РДБ МУП РС, Београд, 1997;
152. Савић, Андреја, *Основи државне безбедности*, МУП РС, Београд, 1998;
153. Савић, Андреја, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007;
154. Савић, Андеја, Бајагић, Младен, *Безбедност света - од тајности до јавности* (друго измењено и допуњено издање), Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2005;
155. Савић, Андреја, Бајагић, Младен, "Улога обавештајне активности у спољној политици", *Наука-безбедност-полиција*, Вол. 8, бр. 1, стр. 17-30, Београд, 2003;
156. Савић, Андреја, *Обавештајне службе и национална безбедност*, Правни факултет, Крагујевац, 2006;

157. Савић, Сава, "Западноевропска унија - настанак, улога и трансформација", *Војно дело*, број 1, Београд, 2006;
158. Sekkaf, Ali Hasan, *Вехабизам/селефизам - Идеолошка позадина*, Сребрно перо, Сарајево, 2005;
159. Секулић, Зоран, *Пад и ћутња Александра Ранковића*, Доситеј, Београд, 1989;
160. Симеуновић, Драган, *Нација и глобализација*, Зограф, Ниш, 2009;
161. Симеуновић, Драган, *Тероризам*, Правни факултет у Београду, Београд, 2009;
162. Симић, Р. Драган, *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999;
163. Симић, Р. Драган, *Наука о безбедности - Савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002;
164. Симић, Р. Драган, "Савремене теорије безбедности", у: *Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности*, друго и допуњено издање (прир. Павле Јанковић), ИСАЦ фонд, Београд, 2007;
165. Симић, Р. Драган, *Светска политика*, Чигоја штампа, Београд, 2009;
166. Симић, Р. Драган, *Расправа о поретку*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2012;
167. Симовић, Дарко, Југовић, Сретен, Аврамовић, Драгутин, "Заштитник грађана као ванправни механизам контроле безбедносног сектора", у: *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму* (књига 2), (ур. Саша Мијалковић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011;
168. Симовић, Слободан, *Индустријска шпијунажа и заштита пословне тајне*, Графостил, Крагујевац, 2012;
169. Словић, Срђан, "Улога институција у успостављању међународног мира и безбедности", *Политичка ревија*, година (XXII) IX, вол. 23, бр. 1, Београд, 2010;

170. Спасић, Божидар, "Како се праве и шта садрже архиве државне безбедности", *Илустрована политика*, Београд, 9.04.2009;
171. *Систем безбедности СФРЈ*, ССУП - Центар за стручно усавршавање, Београд, 1969;
172. Соколовић Ранко, Стевановић, Мирослав, *Коментар Закона о полицији*, Пословни биро, Београд, 2005;
173. Соколовић, Ранко, *Полиција и кривични поступак*, Завод за уџбенике, Београд, 2006;
174. Соколовић, Ранко, *Тероризам, надзор комуникација и људска права*, Службени гласник, Београд, 2012;
175. Срдановић, Р. Бранислав, *Међународни тероризам - политички деликт - екстрадиција*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002;
176. Стајић, Љубомир, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2004;
177. Стајић, Љубомир, Гаџиновић, Радослав, *Увод у студије безбедности*, Драслар Партнер, Београд, 2007;
178. Стајић, Љубомир, *Основи система безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011;
179. Стајић, Љубомир, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012;
180. Стојановић, Зоран, Перић, Обрад, *Кривично право - посебни део* (дванаесто издање), Правна књига, Београд, 2007;
181. Стојановић, Зоран, *Коментар Кривичног законика* (друго измењено и допуњено издање), Службени гласник, Београд, 2007;
182. Стојанчевић, Владимир, *Обавештајна служба у Карађорђевој и Милошевој Србији* (историјска грађа), књига III, Државни секретаријат народне одбране - Управа безбедности, Београд, 1964;
183. Талијан, Мирослав, *Тероризам и антитерористичке снаге*, Институт ратне вештине, Београд, 2004;
184. Таталовић, Сениша, *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006;

185. Трбовић, Никола, *Кратак преглед историјског развоја службе безбедности у Југославији*, Центар за стручно усавршавање ССУП, Београд, 1973;
186. Фатић, Александар, Кораћ, Срђан, Булатовић, Александра, *Етички стандарди за криминалистичко-обавештајни рад*, Центар за безбедносне студије, Београд, 2011;
187. Hanngi, Heiner, "Best Practices of Parliamentary Oversight of Security Sector", *Paper presented at the International Workshop on the Experiences of South East European States in the Parliamentary Control of Armed Forces: Achievements and Problems*’, organised by the National Institute for Strategic Studies, Kiev, Ukraine, and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Switzerland, Kiev, Ukraine, 26-28 September 2001. Доступан на: <http://www.dcaf.ch/pcaf/evkyiv010926haenggi.pdf>;
188. Shylsky, Abram and Gary J. Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Dulles, VA, 2002, pp. 93-100;
189. Термиз, Цевад, Милосављевић, Славомир, *Аналитика* (први том), Ник Графит Лукавац, Лукавац, 2008;
190. Hanngi, Heiner, *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction*, Centre for Security Studies, Zurich, 2004;
191. Hanngi, Heiner, *Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence building*, New York, October 2002;
192. *Улога цивилног друштва у реформи сектора безбедности*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2005;
193. Ђеранић, Предраг, *Ко контролише обавештајне службе: модели контроле обавештајне службе*, Бесједа, Бања Лука, 2008;
194. Ђеранић, Предраг, *Развој контроле обавештајне службе у БиХ*, Српска политичка мисао, бр. 3, Београд, 2008;
195. Ђорагић, Денис, "Да ли су безбедносно-обавештајне службе у Републици Србији политизоване", у: *Безбедност Западног Балкана* (ур. М. Хаџић), бр. 18, Београд, јул-септембар 2010;

196. Хацић, Мирослав (ур.), *Цивилна контрола војске и полиције*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2002;
197. Хацић, Мирослав, Швар, Филип, *Приручник са појмовником за новинаре - безбедносна питања*, Медија центар, Београд, 2005;
198. Хацић, Мирослав, *Смисао реформе сектора безбедности* (приручник), Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2004;
199. Хацић, Мирослав, *Реформа сектора безбедности* (зборник радова), Институт Г17 и ЦЦВО, Београд, 2003;
201. Хацић, Мирослав, *Потрага за безбедношћу - случај Србија*, Данграф и Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2004;
202. Хацић, Мирослав, (ур.), *Улога парламента у реформи сектора безбедности у државама Западног Балкана*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, октобар 2004;
203. Хацић, Мирослав (ур.), *Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе - зборник радова*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2007;
204. Хацић, Мирослав (ур.), *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије - Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији и Београдски-центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, 2012,
205. *Хронологија реформе сектора безбедности у Србији*, (ур.) Соња Стојановић, Мирослав Хацић, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2008;
206. Цветковић, Срђан, "Сарадња службе државне безбедности са страним службама седамдесетих година 20. века", *Историја 20. века*, вол. 28, бр. 2/2010, Институт за савремени историју, Београд, 2010, стр. 93-100;
207. Шапоња, Владимир, *Тактика обвешчевално варностних служб*, Висока полицијско-варностна школа, Љубљана, 1999;
208. Шкулић, Милан, *Кривично процесно право*, ЦИД, Подгорица, 2012;

209. Шкулић, Милан, Илић, Горан, *Нови Законик о кривичном поступку: реформа у стилу "један корак напред - два корака назад"*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2012;
210. Шкулић, Милан, Илић, Горан, *Нови Законик о кривичном поступку Србије - Како је пропала реформа - Шта да се ради?*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2013;
211. Шкулић, Милан, "Улога посебних доказних радњи у сузбијању организованог криминалитета", *Примена међународног кривичног права - организовани криминал* (зборник), Тара, 2007;
212. Шкулић, Милан, "Прикривени иследник - законско решење и нека спорна питања", *Безбедност*, вол. 47, бр. 3, Београд, 2005.

Правни извори и документи

1. *Документ 8907 - Контрола служби за безбедност у државама чланицама Савета Европе*, (усвојен на 733. састанку заменика министара од 7.12.2002. године, а објављен у Службеном гласнику Парламентарне скупштине Савета Европе 14.12.2002. у Бриселу). Доступно на: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/DOC00/EDOC8907.htm>;
2. *Европска комисија за демократију путем закона*, (Венецијанска комисија), Извештај о демократском надзору служби безбедности, усвојен Комисије на 71. пленарној седници, ЦДЛ-АД(2007)016 (Венеција, 1-2. јун 2007): [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp);
3. Европска комисија, *Годишњи извештај о напретку Србије за 2010. годину*;
4. Европски савет, *Европска стратегија безбедности*, Брисел, 12. децембар 2003;

5. *Закон о Агенцији за борбу против корупције*, "Службени гласник РС", бр. 97/08, 53/10 и 66/11;
6. *Закон о Агенцији за националну безбедност*, "Службени гласник РС", бр. 28/05 и 20/11;
7. *Закон о Безбедносно-информативној агенцији*, "Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09;
8. *Закон о буџетском систему*, "Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10 и 101/11;
9. *Закон о буџету Републике Србије за 2011. годину*, "Службени гласник РС", бр. 101/10;
10. *Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину*, "Службени гласник РС", бр. 101/11;
11. *Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину*, "Службени гласник РС", бр. 114/12;
12. *Закон о Влади Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 55/05, 101/07, 65/08 и 16/11;
13. *Закон о Војсци Србије*, "Службени гласник РС", бр. 116/07.
14. *Закон о државној ревизорској институцији*, "Службени гласник РС", бр. 101/05, 54/07 и 36/10;
15. *Закон о Народној скупштини*, "Службени гласник РС", 9/10;
16. *Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији*, "Службени гласник РС", бр. 88/09;
17. *Закон о одбрани*, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 88/09.
18. *Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12;
19. *Закон о полицији*, "Службени гласник РС", бр. 101/05;
20. *Закон о државној управи*, "Службени гласник РС", бр. 79/05 и 101/07;
21. *Закон о државним службеницима*, "Службени гласник Републике Србије", бр. 79/05, 81/05-исправка, 83/05-исправка, 64/07-исправка, 116/08 и 104/09;

22. *Закон о државној ревизорској институцији*, "Службени гласник РС", бр. 101/05, 54/07 и 36/10;
23. *Закон о електронским комуникацијама*, „Службени гласник РС", бр. 44/10;
24. *Закон о заштитнику грађана*, "Службени гласник РС", бр. 79/05 и 54/07;
25. *Закон о јавним набавкама*, "Службени гласник РС", бр. 116/08;
26. *Закон о обавештајно-безбедносној агенцији БиХ*, "Службени гласник БиХ", бр. 12/04;
27. *Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма*, "Службени гласник РС - Међународни уговори", бр. 19/09;)
28. *Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*, "Службени лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 9/03 и 5/05;
29. *Закон о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске*, "Народне новине РХ", бр. 79/06, од 17. 7. 2006;
30. *Закон о службама безбедности СРЈ*, "Службени лист СРЈ и СЦГ", бр. 37/02 и 17/04;
31. *Закон о спољним пословима Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 116/07, 126/07 и 41/09;
32. *Закон о организацији и надлежностима државних органа у сузбијању организованог криминала*, "Службени гласник РС", бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 и 61/05;
33. *Закон о председнику Републике*, "Службени гласник РС", бр. 111/07;
34. *Закон о основама система државне безбедности*, "Службени лист СФРЈ", бр. 1/74;
35. *Закон о основама система државне безбедности*, "Службени лист СФРЈ", бр. 15/84 и 42/90;

36. *Закон о изменама и допунама Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала*, "Службени гласник РС", бр. 72/09;
37. *Закон о избору народних посланика*, "Службени гласник РС", бр. 35/00, 57/03 - одлука УС РС, 72/03 - др. закон, 75/03 - испр. др. закона, 18/04, 101/05 - др. закон, 85/05 - др. закон, 28/11 - одлука УС и 36/11 и 104/09 - др. закон;
38. *Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма*, "Службени гласник РС", бр. 20/09;
39. *Закон о заштити података о личности*, "Службени гласник РС", бр. 97/08 и 104/09 и 107/12;
40. *Закон о изменама и допунама Кривичног законика*, "Службени гласник РС", бр. 72/09;
41. *Закон о сигурносним службама Републике Хрватске*, "Народне новине РХ", бр. 32/02;
42. *Законик о кривичном поступку*, "Службени лист СРЈ", бр. 70/01 и 68/02 и "Службени гласник РС", бр. 58/04, 85/05, 85/05 - др. закон, 115/05, 49/07, 20/09 - др. закон, 72/09 и 76/10;
43. *Законик о кривичном поступку*, "Службени гласник РС", бр. 46/06, 49/07 и 122/08;
44. *Законик о кривичном поступку*, "Службени гласник РС", бр. 72/11, 101/11 и 121/12;
45. *Закон о министарствима*, "Службени гласник РС", бр. 65/08;
46. *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, "Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07 и 104/09 и 36/10;
47. *Закон о тајности података*, "Службени гласник РС", бр. 104/09;
48. *Закон о удружењима*, "Службени гласник РС", бр. 51/09;
49. *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама за 2008. годину*, Повереник за информације од

- јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, март 2009;
50. *Извештај о превентивној контролној посети Заштитника грађана Безбедносно-информативној агенцији са препорукама и мишљењима*, Заштитник грађана, Београ, 16.02.2010;
51. *Извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, Заштитник грађана, Београд, 2011;
52. *Извештај о раду одбора Народне скупштине у 2010. години*, Народна скупштина Републике Србије, Београд, април 2011;
53. *Информатор о раду*, Министарство спољних послова, Београд, април 2011;
54. *Кодекс полицијске етике*, "Службени гласник РС", бр. 92/06;
55. *Кодекс понашања о политичко-војним аспектима безбедности*, Организација за европску безбедност и сарадњу, Будимпешта, 1994. Доступно на: www.osce.org/item/4256.html;
56. *Кривични законик Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09 и 121/12;
57. *Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма*, Влада Републике Србије, 25.09.2008. године, "Службену гласник РС", бр. 89/08;
58. *Национални акциони план за спровођење Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период 2010. до 2015. године*, "Службени гласник РС", бр. 67/10;
59. *Национална стратегија за борбу против организованог криминала*, Влада Републике Србије, 26.04.2009;
60. *Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности*, "Службени гласник РС", бр. 15/09;
61. *Одлука о оснивању Савета за државну безбедност*, "Службени гласник РС", бр. 01/02;

62. *Одлука о образовању Савета за националну безбедност*, "Службени гласник РС", бр. 3/06;
63. *Одлука о оснивању Савета за националну безбедност Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 50/07;
64. *Одлука којом се ближе уређује начин вршења непосредног надзора над радом служби безбедности*, Одбор за контролу служби безбедности Народне скупштине Републике Србије, Одлука бр. 02-1322/13 од 29.03.2013. године;
65. *Пословник о раду Народне скупштине Републике Србије* (пречишћен текст), "Службени гласник РС", 53/05;
66. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Recommendation 1713/2005*, 23 June 2005, URL<<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1713.htm>>;
67. *Пословник о раду Народне скупштине Републике Србије* (пречишћен текст), "Службени гласник РС", 14/09;
68. *Пословник о раду Народне скупштине Републике Србије* (пречишћен текст), "Службени гласник РС", 52/10 и 13/11;
69. *Пословник Владе*, "Службени гласник РС" - пречишћен текст, бр. 61/06, 69/08 и /09;
70. *Пословник хрватскога сабора* - пречишћени текст, "Народне новине РХ", бр. 06/02;
71. *Правило о војној дисциплини*, "Службени војни лист", бр. 22/08;
72. *Правилник о раду генералног инспектора*, "Службени војни лист", бр. 18/10;
73. *Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору*, "Службени гласник РС", бр. 99/11;
74. *Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и*

- извештавање интерне ревизије у јавном сектору*, "Службени гласник РС", бр. 99/11;
75. *Правилник о раду унутрашње контроле Војнобезбедносне агенције*, "Службени војни лист", бр. 18/10;
76. *Правилник о безбедносним проверама лица које врши Војнобезбедносна агенција*, "Службени војни лист", бр. 18/10;
77. *Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију*, "Службени гласник РС", бр. 56/11;
78. *Препорука 1402 (Контрола служби за унутрашњу безбедност у државама чланицама Савета Европе)*, Парламентарна скупштина Савета Европе, 26. април 1999. године. Доступно на: <http://assembly.coe.int/Documents/adoptedtext/ta99/erec1402.htm>;
79. *Стратегија заштите података о личности*, "Службени гласник РС", бр. 58/10;
80. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Народна скупштина Републике Србије, 26. октобар 2009. године, "Службени гласник РС", бр. 88/09;
81. *Стратегија националне безбедности Црне Горе*, јун 2006;
82. *Стратегија националне сигурности Републике Хрватске*, "Народне новине РХ", бр. 32/2002;
83. *Стратегија одбране*, "Службени гласник РС", бр. 88/09;
84. *Уредба о начину евидентирања, обраде, чувања, коришћења, заштите и достављања другим надлежним државним органима информација и докумената о пословима из надлежности БИА*, "Службени гласник РС", бр. 68/02;
85. *Уредба о корисницима екстерних информација БИА и врстама едиција*, "Службени гласник РС", бр. 83/04 и 52/07;
86. *Уредба о службеним легитимација припадника БИА*, "Службени гласник РС", бр. 68/02 и 82/02;
87. *Уредба о дисциплинској одговорности припадника БИА*, "Службени гласник РС", бр. 75/06;

88. *Уредба о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката*, "Службени гласник РС", бр. 72/10;
89. *Уредба о одређивању средстава за посебне намене БИА*, "Службени гласник РС", бр. 21/09;
90. *Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност*, "Службени гласник РС", бр. 12/09;
91. *Уредба о врсти, облику и садржају службене легитимације и изгледа значке Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције*, "Службени гласник РС", бр. 60/10;
92. *Уредба о изгледу и начину коришћења знакова, симбола и других обележја и ознака Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције*, "Службени гласник РС", бр. 61/10;
93. *Устав Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 98/06;
94. *Уредба о обрасцима безбедносних упитника*, "Службени гласник РС", бр. 30/10;
95. *Уредба о садржини, облику и начину вођења евиденције за приступ тајним подацима*, "Службени гласник РС", бр. 88/10;
96. *Уредба о посебним мерама заштите тајних података у информационо-телекомуникационим системима*, "Службени гласник РС", бр. 53/11;
97. *Уредба о посебним мерама физичко-техничке заштите тајних података*, "Службени гласник РС", бр. 97/11;
98. *Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 98/06;
99. *Устав СРЈ*, "Службени лист СРЈ", бр. 1/92, 34/92 и 29/00;
100. *Закон о електронским комуникацијама*, "Службени гласник РС", бр. 44/10;
101. *Уредбу о скидању ознаке поверљивости са досијеа вођених о грађанима Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 30/01;

102. *Уредба о стављању на увид одређених досијеа вођених о грађанима Републике Србије у служби државне безбедности*, "Службени гласник РС", 31/01.

Интернет адресе

1. Народна скупштина Републике Србије, www.parlament.sr.gov.rs
2. Влада Републике Србије, www.srbija.sr.gov.rs
3. Министарство одбране, www.mod.gov.rs
4. Министарство унутрашњих послова, www.mup.sr.gov.rs
5. Министарство сапољних послова, www.mfa.gov.rs
6. Министарство правде, www.mpravde.gov.rs
7. Министарство финансија, www.mfin.rs
8. Војска Србије, www.vs.rs
9. Безбедносно-информативна агенција, www.bia.gov.rs
10. Војнобезбедносна агенција, www.vba.mod.gov.rs
11. Војнообавештајна агенција, www.voa.mod.gov.rs
10. Повереник за информације од јавног значаја, www.poverenik.org.rs
11. Заштитник грађана, www.ombudsman.rs
12. Заштитник грађана, www.zastitnik.rs
13. Центар за цивилно-војне односе, www.ccmr-bg.org.rs
14. Центар за мир и демократују, www.caa.org.rs
15. Мисија ОЕБС у Србији, www.osce.org/serbia
16. Женевски центар за контролу оружаних снага (DCAF), www.dcaf.ch
17. Европски суд за људска права, <http://www.echr.coe.int/>
18. Европски институт за студије безбедности, www.iss-eu.org
19. Обавештајно-безбедносни системи држава, www.fas.org/irp/world/index.html
20. Централно-обавештајна агенција, www.cia.gov/csi/studies.html

21. Федерална служба безбедности Русије, www.fsb.ru
22. Британска служба безбедности (MI-5), www.mi5.gov.uk
23. Обавештајно-сигурносна агенција БиХ, www.osa-oba.gov.ba
24. Венецијанска комисија, www.venice.coe/int/site
25. Савет Европе, www.coe.int/
26. Википедија, www.wikipedia.rs
27. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности: <http://www.poverenik.org.rs/>

БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Радојица Лазих рођен је 22.04.1962. године у Крупњу, Република Србија, од оца Сретена и мајке Зорке. Основну школу завршио је у Белој Цркви, а средњу у Крупњу и Лозници.

Филолошки факултет Универзитета у Београду успешно је завршио 1987. године. Магистрирао је на Филозофском факултету Универзитета у Новом Саду 1998. године, на тему: "Постепено усвајање Вукове реформисане азбуке после 1818. године".

Од 1. августа 1989. године запослен је, на оперативно-стручним пословима, у Служби државне безбедности Министарства унутрашњих послова Републике Србије, касније Ресор државне безбедности. Од новембра 2002. године преузет је из МУП Републике Србије у новоформирану Безбедносно-информативну агенцију, где је и сада запослен.

Током професионалне каријере обављао је најразличитије послове и задатке. Последњих година ангажован је у Образовно-истраживачком центру Агенције, где је тренутно на руководећем радном месту - начелник Центра.

До сада је приредио неколико књига и публикација из области безбедности, које су намењене за интерне потребе Агенције. Учествовао је на више семинара и научних скупова посвећеним реформи, интеграцијама и контроли рада сектора безбедности у Србији. За потребе стручне едукације БИА и других државних органа изводио је и изводи наставу из предмета: "Систем безбедности СРЈ" и "Национална безбедност". Рецензент је у стручном часопису "Наука, безбедност, полиција".